

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA  
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



## NUMERO 3 \ 2022

- Nicosia chiama, Italia risponde. I nuovi reati contro il patrimonio culturale, tra vincoli convenzionali, riserva di codice e vincoli di realtà di A. PERRUCCIO
- Il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nell'applicazione giurisprudenziale di M. PALMISANO
- La procedura estintiva delle contravvenzioni lavoristiche e ambientali tra obbligatorietà e improcedibilità dell'azione penale di V. PAONE
- Il ristretto ambito di applicazione della sanatoria per "doppia conformità" di cui all'art. 36 d.P.R. 380/2001 di L. RAMACCI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**IL REATO DI “ATTIVITÀ ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI”  
NELL’APPLICAZIONE GIURISPRUDENZIALE**

**THE CRIME OF “ORGANISED ACTIVITIES FOR THE ILLEGAL TRAFFICKING OF  
WASTE” IN THE CASE LAW**

**di Marta PALMISANO**

**Abstract.** Il presente contributo si propone di analizzare il delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”, previsto e disciplinato ai sensi dell’art. 452-*quaterdecies* cod. pen., esaminandone taluni aspetti controversi anche alla luce del dato applicativo che emerge dalla lettura di alcune pronunce giurisprudenziali. In particolare, muovendo da una breve disamina degli elementi costitutivi richiesti ai fini dell’integrazione dell’illecito, di cui viene altresì evidenziata la centralità in materia di contrasto alla criminalità ambientale, ci si sofferma sul presupposto “organizzativo” e, nel dettaglio, sulla portata del requisito dell’“allestimento di mezzi e attività continuative organizzate”, ricostruendo le ragioni per cui, spesso, la giurisprudenza ne ha fornito un’interpretazione estensiva.

**Abstract.** This paper aims to analyse the crime of “Organized activities for the illegal trafficking of waste”, provided by the Article 452-*quaterdecies* of the Italian Criminal Code. In this regard, the focus will be on some of its controversial sides that emerge from the study of several law cases application. In particular, moving from a brief examination of the constitutive elements required for the integration of the crime, the centrality of which in the field of combating environmental crime is also highlighted, we dwell on the “organizational” prerequisite and, in detail, on the scope of the requirement of the “setting up of means and continuous organized activities”, reconstructing the reasons why, often, case law has provided an extensive interpretation of it.

**Parole chiave:** rifiuti, traffico illecito, giurisprudenza

**Key words:** waste, illegal trafficking, case law



**SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ex art. 452-*quaterdecies* cod. pen. come possibile strumento di contrasto alle ecomafie – 3. Gli elementi costitutivi del reato di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”. – 4. Il traffico illecito di rifiuti e l’allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. Profili critici e rapporto con altre fattispecie criminose. – 5. Un’ipotesi applicativa: la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III, 23 maggio 2019, n. 43710. – 6. Il requisito “organizzativo” nella sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III, 23 maggio 2019, n. 43710. – 7. La prosecuzione del procedimento: la sentenza della Corte di Cassazione del 26 novembre 2020, n. 34774. – 8. Conclusioni.**

## **1. Introduzione**

Nell’ambito del presente lavoro si propone una disamina della fattispecie delittuosa che disciplina, ai sensi dell’art. 452-*quaterdecies* cod. pen., le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

In particolare, anche ripercorrendo alcuni emblematici passaggi giurisprudenziali, ci si interroga in merito all’idoneità di tale reato a contrastare taluni tra i fenomeni criminosi di maggiore impatto sociale e ambientale, verificando la bontà della scelta, che traspare da alcune pronunce della Cassazione, di fornire interpretazioni giurisprudenziali “estensive”; tra le altre, si approfondisce la sentenza della Suprema Corte del 23 maggio 2019, n. 43710, pronunciata in merito ad un caso di illecito smaltimento di rifiuti commessi in occasione di operazioni di salvataggio e di assistenza medica di migranti (cd. *Search And Rescue*, SAR) effettuati nel Mar Mediterraneo da parte di navi delle Organizzazioni Non Governative.

**2. Il reato di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” ex art. 452-*quaterdecies* cod. pen. come possibile strumento di contrasto alle ecomafie**



L'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., introdotto dal d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, che ha integralmente sostituito la precedente formulazione di cui all'art. 260 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale, cd. TUA)<sup>1</sup>, così affidando il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ad una nuova collocazione codicistica, recita quanto segue: “*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*”<sup>2</sup>.

Si tratta del primo delitto introdotto nell'ordinamento italiano in tema di “ambiente”, previsto originariamente anche con l'intenzione di contrastare più efficacemente il fenomeno delle “ecomafie”<sup>3</sup>, rendendo pertanto compatibile il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti<sup>4</sup> con le organizzazioni criminali associative di cui all'art. 416 cod. pen.

Tale fattispecie, com'è noto, è stata infatti inserita tra quelle di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia, a tracciare normativamente la stretta connessione tra le attività realizzate nell'ambito della criminalità ambientale e i reati tipici della criminalità organizzata di stampo mafioso<sup>5</sup>.

Il fenomeno eco-mafioso, peraltro, ha subito, nel corso degli anni, una trasformazione da una dimensione cd. “occasionale-individuale” ad una cd. “organizzata-complessa”; invero, si tratta di attività criminose che, manifestandosi attraverso modalità organizzative tipiche delle associazioni

---

1 L'art. 260 TUA, a sua volta, riproponeva la formulazione dell'art. 53-*bis*, introdotto con l. 23 marzo 2001 n. 93 nel d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. decreto Ronchi), riconfigurando tuttavia la stessa fattispecie come delitto; COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2007, p. 732.

2 Per un'analisi della fattispecie di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti v. anche GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. pen. cont.*, n. 12/2018, p. 31 ss.; RAMACCI, *Il “nuovo” art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006, vecchie e nuove questioni*, in *Ambiente&sviluppo*, n. 3/2016, p. 167 ss.; MANNA, *La nuova normativa in tema di rifiuti e la criminalità organizzata*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1998, p. 173 ss.

3 Sul tema v. anche RAMACCI, *L'articolo 53-bis del d.lgs. 22/97*, in *Rivistambiente* n. 10/2003; PLANTAMURA, *Ecomafia, reati associativi e diritto penale dell'economia*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2007, p. 73; LO MONTE, *Ecomafia: il controllo penale tra simbolicità ed effettività*, in *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, a cura di PATALANO, Giappichelli, 2003, p. 254 ss.; C. BONGIORNO, *La lotta alle ecomafie tra tutela dell'ambiente e dell'ordine pubblico: un equilibrio precario attraverso l'(ab)uso di concetti elastici*, in *Dir. pen. cont.*, *Riv. Trim.*, n. 3-4/2012, p. 126 ss.

4 Tuttavia, nell'impostazione originaria, il delitto, invece di inserirsi in un *corpus* coerente e opportunamente collocato nella topografia della legislazione penale, costituiva un frammento incapace, da solo, di rispondere alle complesse esigenze di tutela; in questi termini DE SANTIS, *Il delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” (art. 260 D.Lgs. 152/2006)*, in [www.carabinieri.it/editoria](http://www.carabinieri.it/editoria), 2008. Tale criticità verrà in parte superata con la trasposizione dell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. nel Titolo VI-*bis*. cod. pen.; per un commento alla l. 22 maggio 2015, n. 68 si rinvia, per tutti, a RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; SIRACUSA, *La Legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “Ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale” per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, n. 2/2015, p. 197 ss.



a delinquere di stampo mafioso, si presentano oggi estremamente articolate. Ne consegue la diffusione di reti che collegano, da una parte, le organizzazioni criminali tra loro e con la criminalità tradizionalmente intesa, anche in un'ottica transnazionale e, dall'altra, con istituzioni e soggetti operanti all'interno dell'economia "legale". Nel dettaglio, il settore dei rifiuti si caratterizza sempre più per la compresenza di una pluralità di figure specializzate, in un intreccio di ruoli e competenze, ciò garantendo la solidità delle stesse organizzazioni criminali anche attraverso il coinvolgimento di organi "affaristico-imprenditoriali" nazionali e transnazionali. L'espressione *ecomafia* sembra infatti suggerire proprio l'intreccio, in un "settore protetto"<sup>6</sup>, tra una molteplicità di soggetti, imprenditori, produttori, trasportatori, tecnici di laboratorio, pubblici funzionari, con altre figure più "opache"<sup>7</sup>, come intermediari commerciali e mediatori, fino a veri e propri esponenti di organizzazioni geneticamente criminali, specie di stampo mafioso<sup>8</sup>.

Tra le principali cause che favoriscono lo sviluppo di tale fenomeno non possono sottacersi la complessità della legislazione, il continuo stato di emergenza, i fatti corruttivi, i rapporti collusivi nell'ambito dell'attività delle P.A., la mancanza di adeguati controlli e, con ogni probabilità, la lacunosità e inidoneità della normativa di contrasto<sup>9</sup>.

---

5 Contestualmente alle modifiche apportate al codice penale, il d.lgs. n. 21/2018 provvede anche ad inserire l'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. nell'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. (nel quale confluiva già, in precedenza, l'art. 260 TUA). Tra gli effetti pratici di tale previsione si rinvergono la possibilità ex art. 13 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152 di disporre le intercettazioni telefoniche e ambientali (art. 266 cod. proc. pen.), la possibilità di avviare le indagini patrimoniali ex art. 25 l. 13 settembre 1982, n. 646, fare ricorso alle rogatorie internazionali, contare su tempi di prescrizione più lunghi. La l. 13 agosto 2010, n. 136 introduce tale fattispecie anche tra quelle per le quali è possibile far operare gli agenti sotto copertura ai sensi dell'art. 9 della l. 16 marzo 2006, n. 146. Con la l. 22 maggio 2015, n. 68 è stata inoltre prevista la confisca ex art 12-*sexies* della L. 7 agosto 1992, n. 356.

6 Secondo il rapporto di *Transcrime, Progetto PON sicurezza 2007-2013, Gli investimenti delle mafie*, p. 90 ss., il settore dei rifiuti rientrerebbe nella categoria dei "settori protetti", settori connotati da lunghi iter burocratici, obblighi di autorizzazioni e concessioni, all'interno dei quali le P.A. sono in grado di svolgere un ruolo centrale.

7 DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, p. 291.

8 Tale fenomeno criminoso si presenta "evanescente" rispetto ad ogni prospettabile impianto di *enforcement*, dal momento che sembra seguire lo sviluppo delle società moderne, individuando con anticipo i nuovi settori sui quali investire "impadronendosi" degli snodi fondamentali dei settori più lucrativi e finendo per alterare le regole del mercato; BARRESI, *Mafia ed economia criminale. Analisi socio-criminologica di un'economia "sommersa" e dei danni arrecati all'economia legale*, EdUP, II Ed., 2007, p. 65 ss.

9 La relazione della DDA del 2016 e *Il rapporto 2016 della Commissione ecomafie in Sicilia* ricostruiscono la "presenza di un sistema di illegalità diffuso e radicato". In merito alle infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo mafioso nel settore dei rifiuti si legge: "Traffici di rifiuti di così ampie dimensioni sono stati resi possibili, evidentemente, dalla mancanza di adeguati controlli da parte degli organi preposti [...] L'infiltrazione avviene prevalentemente attraverso il controllo degli appalti e delle attività accessorie rispetto al settore dei rifiuti vero e proprio". Secondo la DDA "l'interesse della criminalità organizzata alla politica economica e sociale nasce dalla possibilità di accedere alle risorse finanziarie di cui dispone la P.A. e dall'opportunità di investimento dei capitali di provenienza illecita nell'economia legale della cosa pubblica". Secondo la *Commissione d'inchiesta sul sistema dei rifiuti in Sicilia*, 2016 "prima ancora che l'ambiente, ad essere inquinato è l'intero sistema di gestione dei rifiuti".



Tali fattori sono esaltati dall'aspetto "transnazionale" spesso assunto dal fenomeno<sup>10</sup>, il quale infatti favorisce la possibilità di ricercare sui mercati internazionali maggiori opportunità di arricchimento, riducendo nel contempo il rischio di risalire agli autori degli illeciti. La connessione tra organizzazioni operanti in Paesi diversi, inoltre, oltre a determinare problemi in ordine all'individuazione del *locus commissi delicti*<sup>11</sup>, agevola anche il rischio del c.d. *forum shopping*<sup>12</sup>, consentendo ai gruppi criminali di "eleggere" gli Stati nei quali appare meno rischioso condurre l'attività illecita, in ragione di carenze normative, politiche legislative inadeguate o più flessibili, assenza di adeguate forme di controllo.

Lo sviluppo del fenomeno del traffico e dello smaltimento illecito dei rifiuti è altresì legato all'importo dei costi di gestione delle imprese, i quali subiscono un notevole abbattimento laddove si presenti un'offerta di smaltimento "fittizio" da parte delle consorterie criminali. Non si può infine sottacere la possibilità che tali attività illecite rappresentino il tramite per legalizzare eventuali proventi derivanti da pregresse attività illecite (*money laundering*)<sup>13</sup>.

Per le suddette ragioni, tale settore assume oggi una portata globale e rappresenta una tra le attività più lucrative al mondo, in crescita da due a tre volte più velocemente del *PIL* globale<sup>14</sup>.

All'espansione del fenomeno, tuttavia, non sempre si contrappongono misure di prevenzione e repressione idonee a contrastarlo. Infatti, ad una crescente consapevolezza della dannosità sociale

---

10 LETIZI, *Il business dello smaltimento dei rifiuti e la criminalità organizzata. Attività di intelligence e costruzione di un modello di analisi strategica*, in LETIZI, *Comportamento criminale, ecomafie e smaltimento dei rifiuti: strumenti e proposte per un approccio analitico*, Soveria Mannelli, 2003, p. 3 ss.

11 Invero, la competenza territoriale per il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti deve essere individuata nel luogo in cui le varie frazioni della condotta, per la loro reiterazione, hanno determinato il comportamento punibile. Sarà dunque competente il giudice del luogo dove si è integrato il requisito della reiterazione. Tuttavia, l'applicazione di siffatta regola si rivela estremamente problematica.

12 Ciò è dovuto anche al fatto che contemporaneamente, unitamente al principio di territorialità, gli Stati possano far ricorso ai principi di difesa, personalità attiva ed universalità; per i delitti associativi, specie in un'ottica transnazionale, si parla anche di pluriterritorialità; ciò finisce per creare problemi di *overlapping* di giurisdizioni. Secondo PLANTAMURA, *Ecomafia, reati associativi e diritto penale dell'economia*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2007, p. 74, tra le criticità si aggiunge che la "consensualità" che caratterizza il fenomeno determina una maggiore difficoltà nella fase dell'accertamento e nella predisposizione di adeguati meccanismi di prevenzione e repressione. In merito v. anche S. MANACORDA, *Profili problematici delle fattispecie associative*, in PICOTTI (a cura di), *Il corpus juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004, p. 192.

13 L'attività di smaltimento dei rifiuti può quindi rappresentare un reato presupposto del reato di riciclaggio o costituire copertura per riciclare i proventi illeciti derivanti da un altro reato presupposto. LETIZI, *Il business dello smaltimento dei rifiuti e la criminalità organizzata. Attività di intelligence e costruzione di un modello di analisi strategica*, cit., p. 3 ss.; LO MONTE, *Ecomafia: il controllo penale tra simbolicità ed effettività*, cit., p. 254.

14 Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Prot. 12720/2017/PNA, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso*, 12 Aprile 2017, p. 292.



del fenomeno, che può rappresentare una minaccia anche per gli ecosistemi e la salute, spesso non fa seguito un'organica legislazione nel settore penale, in grado di attuare pienamente in Italia i principi adottati a livello europeo.

Tra le altre cose, ci si riferisce altresì alla difficoltà di articolare alcune tra le fattispecie tipicamente usate per contrastare il fenomeno anzidetto, quale quella prevista dall'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. che, infatti, è stata oggetto di acceso dibattito in dottrina e giurisprudenza ed è stata spesso interessata da interpretazioni di tipo estensivo, finalizzate a consentirne l'applicazione anche in casi che, altrimenti, sarebbero rimasti privi di adeguata tutela e copertura legislativa.

### **3. Gli elementi costitutivi del reato di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”**

Diverse sono state le interpretazioni fornite nel tempo dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel tentativo di delineare e ricostruire gli elementi costitutivi del reato di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”.

La problematicità interpretativa è legata anche alla stessa costruzione giuridica della fattispecie, che si fonda su diverse locuzioni, quali “*più operazioni*”, “*allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*”, “*ingenti quantitativi*”, “*alta radioattività*”, che si caratterizzano per un'estrema genericità ed “*evanescenza*”, tale da determinarne una loro difficoltosa applicazione<sup>15</sup>.

In particolare, secondo l'impostazione prevalente, sembrerebbe trattarsi, in primo luogo, di un reato abituale<sup>16</sup>, di pericolo<sup>17</sup>, mono-soggettivo; con riferimento a tale ultimo elemento, ai fini della configurabilità del delitto *de quo* non sarebbe quindi richiesta una pluralità di soggetti agenti seppur riconoscendosi che, nella prassi, l'illecito spesso assuma carattere associativo<sup>18</sup>.

Il bene giuridico tutelato, se per parte della dottrina e della giurisprudenza è rappresentato dalla tutela della pubblica incolumità<sup>19</sup>, per altra parte è da rinvenire anche nella tutela

---

<sup>15</sup> In questi termini anche LO MONTE, *Ecomafia: il controllo penale tra simbolicità ed effettività*, cit., p. 240.



dell'ambiente<sup>20</sup>, trattandosi dunque di un reato plurioffensivo.

Problematica è invece l'individuazione del soggetto attivo. Invero, benché l'*incipit* "chiunque" possa far pensare alla configurazione di un reato comune, è stato rilevato che ciò potrebbe collidere con il successivo riferimento a "più operazioni ed allestimento di mezzi nell'ambito di attività continuative organizzate", che sembrano richiamare l'art. 2082 cod civ. e quindi rivolgersi alla figura dell'imprenditore, con ciò configurandosi come reato proprio<sup>21</sup>.

A questo riguardo si ritiene tuttavia di condividere la posizione da ultimo accolta dalla giurisprudenza la quale ha rilevato che, nonostante la centralità assunta dall'elemento organizzativo, l'autore del reato possa essere *chiunque*, prescindendo dalla qualifica assunta; si tratterebbe pertanto

---

16 Si leggano Cass. Sez. 3, n. 46705 del 03/11/2009, Caserta, Rv. 245605 e Sez. 3, n. 5742 del 20/10/2016 (dep. 2017), Sasseti ed altro Rv. 269758, secondo cui il giorno di inizio del decorso del termine di prescrizione del reato è da individuarsi nel giorno della cessazione dell'abitualità (inoltre, essendo previsto tra i reati di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., nonché ai sensi dell'art. 157 cod. pen., i termini di prescrizione risultano raddoppiati; al riguardo, Cass. Sez. 3, n. 16036 del 28/02/2019, Zoccoli, Rv. 275395), Il *locus commissi delicti* coincide con quello in cui avviene la reiterazione delle condotte illecite; cfr. Cass. Sez. 3, n. 29619 del 08/07/2010, Leorati, Rv. 248145; Sez. 3, n. 1349 del 25/11/2021 (dep. 2022), Velotti, non massimata. In dottrina, sul punto, RAMACCI, *Questioni processuali relative al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in questa Riv., n. 4/2021. Sul tema anche Cass. Sez. 3, n. 65728 del 15/10/2018, secondo cui "Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (già previsto dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articolo 260, e oggi inserito nel codice penale all'articolo 452-quaterdecies) è reato abituale, che si perfeziona soltanto attraverso la realizzazione di più comportamenti non occasionali della stessa specie, finalizzati al conseguimento di un ingiusto profitto, con la necessaria predisposizione di una, pur rudimentale, organizzazione professionale di mezzi e capitali, che sia in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo ed il requisito dell'ingiusto profitto non deriva dall'esercizio abusivo dell'attività di gestione dei rifiuti, bensì dalla condotta continuativa ed organizzata dei rifiuti finalizzata a conseguire vantaggi (risparmi di spesa e maggiori margini di guadagno) altrimenti non dovuti. Il requisito dell'abusività della gestione, d'altro canto, deve essere interpretato in stretta connessione con gli altri elementi tipici della fattispecie, quali la reiterazione della condotta illecita e il dolo specifico d'ingiusto profitto". Nonostante la giurisprudenza tenda a riconoscere in tale delitto il carattere di abitualità, nella pronuncia Cass. Sez. 3, n. 35805 del 02/07/2010, De Bellis, non massimata, si è ammessa la compatibilità dello stesso con la continuazione, ai sensi dell'art. 81 cod. pen. dal momento che "anche se il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è reato abituale, in quanto integrato necessariamente dalla realizzazione di più comportamenti della stessa specie e quindi non vi sarebbe continuazione tra reati ma un unico reato, non di meno in generale il carattere abituale di un reato – che è caratterizzato dalla sussistenza di una serie di fatti i quali, isolatamente considerati, potrebbero anche non costituire delitto, ma che rinvergono la ratio dell'antigiuridicità penale nella loro reiterazione che si protrae nel tempo – non esclude del tutto la continuazione ex art. 81 cod. pen. ove siano identificabili serie autonome di condotte intervallate con soluzione di continuità e quindi non riconducibili ad unitarietà".

17 Invero, la lesività della condotta ruota intorno all'attività di gestione illecita di rifiuti, senza che sia necessaria la verifica circa la sussistenza di un evento dannoso per la salute e per l'ecosistema; cfr. Cass. Sez. 3, n. 46705 del 03/11/2009, Caserta, Rv. 245605; Sez. 3, n. 18669 del 08/01/2015, Gattuso, non massimata; Sez. 3, n. 9133 del 13/01/2017, Giani, Rv. 269361. Sulla natura di reato di pericolo presunto anche Cass. Sez. 3, n. 42631 del 15/09/2021, Banti, Rv. 282632.

18 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 30847 del 10/07/2008, Adage, non massimata.

19 Cass. Sez. 3, n. 52633 del 17/05/2017, Sferrazza, non massimata.

20 Cass. Sez. 3, n. 18351 del 11/03/2008 P.G. in proc. Roma e altri. Rv. 240152; Sez. 3, n. 9133 del 13/01/2017, Giani e altro Rv. 269361



di reato comune<sup>22</sup>.

Per quanto inerisce all'elemento oggettivo, il fatto tipico è costituito da una pluralità di condotte, ossia da più operazioni (*cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione o gestione*<sup>23</sup>), riferite ad ingenti quantitativi di rifiuti e compiute abusivamente, nel contesto di un'attività continuativa organizzata e con allestimento di mezzi, al fine di ottenere un profitto ingiusto. L'elenco delle condotte, ciascuna delle quali singolarmente considerata potrebbe anche non costituire reato<sup>24</sup> ma che integrano il delitto *de quo* se valutate unitariamente e laddove siano finalisticamente orientate al conseguimento di un ingiusto profitto attraverso l'allestimento di una organizzazione continuativa volta a gestire ingenti quantitativi di rifiuti, si conclude con la formula di chiusura "*comunque gestisce*", prevista in funzione residuale<sup>25</sup>.

La pluralità di operazioni deve essere dunque riferita alla gestione, anche attraverso attività di intermediazione e commercio, di ingenti quantitativi di rifiuti, compiuta abusivamente, ossia senza le autorizzazioni o in violazione delle prescrizioni e dei limiti imposti dai titoli autorizzativi, nel contesto di un'attività continuativa organizzata e con allestimento di mezzi<sup>26</sup>, con il fine di ottenere un profitto ingiusto. Vengono pertanto sanzionati i comportamenti non episodici o

---

21 Secondo tale impostazione, il reato potrebbe dunque essere commesso da chi ricopra una posizione apicale all'interno di una organizzazione dedita, anche in via non esclusiva, al traffico illecito di rifiuti. Anche alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali il reato, in quanto necessariamente caratterizzato da una pluralità di condotte, alcune delle quali, se singolarmente considerate, potrebbero non costituire reato, avrebbe natura di reato abituale proprio e si consumerebbe con la cessazione dell'attività organizzata finalizzata al traffico illecito e, in particolare, con la cessazione dell'attività; Cass. Sez. 3, n. 16036 del 28/02/2019, Zoccoli, Rv. 275395; Sez. 3, n. 42631 del 15/09/2021, Banti, Rv. 282632. Sul tema v. anche BERNASCONI, GUERRA, *Sub art. 260 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di GIUNTA, Padova, 2007, p. 415 ss.; COSTA, *Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, i rapporti con l'associazione a delinquere e l'associazione a delinquere di stampo mafioso alla luce della legge 136/2010*, in *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, a cura di PIEROBON, S. Arcangelo di R., 2012, p. 1589; TARZIA, *Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *Leg. Pen.*, n. 2, 2013, p. 380; MARTINI, *I rifiuti*, in *Leggi penali complementari*, a cura di T. PADOVANI, Milano, 2007, p. 770 ss.

22 Cass. Sez. 3, n. 4503 del 16/12/2005 (dep. 2006), Samarati, Rv. 233293. In dottrina DE SANTIS, *Il delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" (art. 260 D.Lgs. 152/2006)*, cit., GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, cit., p. 33; RAMACCI, *Delitto di "Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti": nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione*, in *Riv. Pen.*, 2006.

23 Si precisa che ciascuna di tali condotte integra a sua volta una contravvenzione.

24 Si veda sul punto Cass. Sez. 3, n. 16036 del 28/02/2019, Zoccoli, Rv. 275395; per un approfondimento si rinvia anche a LOSENGO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: il labile confine della fattispecie, anche alla luce dell'art. 51, comma 3 bis cod. proc. pen.*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 3/4, Luglio/Agosto 2019, p. 1 ss.

25 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 45598 del 06/10/2005, Saretto, Rv. 232639; tra le "operazioni" rientrerebbero anche, secondo la giurisprudenza, le attività di intermediazione e commercio; cfr. anche Cass. Sez. 3, n. 40827 del 06/10/2005, Carretta, Rv. 232348.

26 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 40827 del 06/10/2005, Carretta, Rv. 232348; Sez. 3, n. 28685 del 04/05/2006, Buttone, Rv. 234931.



occasionalmente di soggetti che, al fine di conseguire un ingiusto profitto, facciano dell'illecita gestione di rifiuti la loro redditizia, anche se non esclusiva, attività, di modo che per integrare il reato sia necessaria una, seppure rudimentale, organizzazione professionale (con allestimento di mezzi e di capitali) che sia in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo, ossia con una pluralità di operazioni realizzate in continuità temporale e valutate in modo globale; in questo senso può peraltro affermarsi, come anticipato, che il reato è abituale in quanto alla pluralità di azioni corrisponde un'unica violazione di legge e, ai fini del perfezionamento del reato, sono richieste più condotte<sup>27</sup>.

In altri termini, la condotta tipica (che richiede l'allestimento di specifiche risorse) può sussistere, secondo parte della giurisprudenza, a fronte di una struttura organizzativa di tipo imprenditoriale anche rudimentale, ma idonea ed adeguata a realizzare l'obiettivo criminoso, anche quando la stessa non sia destinata, in via esclusiva, alla commissione di attività illecite, cosicché il reato potrebbe configurarsi anche quando l'attività criminosa sia marginale o secondaria rispetto all'attività principale lecitamente svolta, nonché quando si serva di un apparato che svolga contestualmente un'attività lecita<sup>28</sup>; pertanto, *“la legge non richiede che il traffico di rifiuti sia posto in essere mediante una struttura operante in modo esclusivamente illecito, ben potendo le attività criminose essere collocate in un contesto che comprende anche operazioni commerciali riguardanti i rifiuti che vengono svolte in modo lecito”*<sup>29</sup>.

Con specifico riferimento al requisito dell'abusività della condotta, si precisa ulteriormente che un orientamento giurisprudenziale prevalente ritiene che il carattere “abusivo” di un'attività

---

27 Cass. Sez. 3, n. 43710 del 23/05/2019, Gianino, Rv. 276937; v. anche Sez. 3, n. 46705 del 03/11/2009, Caserta, Rv. 245605; Sez. 3, n. 29619 del 08/07/2010, Leorati, Rv. 248145; Sez. 3, n. 44629 del 22/10/2015, Bettelli, Rv. 265573; Sez. 3, n. 52838 del 14/07/2016, Serrao, Rv. 268920; Sez. 3, n. 16036 del 28/02/2019, Zoccoli, Rv. 275395. In dottrina v. anche TALDONE, *Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in AA.VV., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, diretto da L. Cornacchia, N. Pisani, Torino, 2018, p. 633 ss.

28 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 40827 del 06/10/2005, Carretta, Rv. 232348; Sez. 3, n. 47870 del 19/10/2011, Giommi, Rv. 251965; Sez. 3, n. 46705 del 03/11/2009, Caserta, Rv. 245605; Sez. 3, n. 44632 del 22/10/2015, Impastato, non massimata; Sez. 3, n. 16056 del 28/02/2019, Berlingieri, Rv. 275399.

29 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 40945 del 21/10/2010, Del Prete, Rv. 248629; Sez. 3, n. 21030 del 10/03/2015, Furfaro, non massimata. Sul punto si segnala anche Cass. pen., Sez. 4, n. 2117 del 19/10/2011, a mente della quale *“il delitto può essere integrato sia da una struttura operante in assenza di qualsiasi autorizzazione e con modalità del tutto contrarie alla legge, sia da una struttura che includa stabilmente condotte illecite all'interno di una attività svolta in presenza di autorizzazioni e, in parte, condotta senza violazioni [...] Ciò che rileva, infatti, è l'esistenza di 'traffico' di rifiuti intenzionalmente sottratto ai canali leciti, e l'inserimento all'interno di un percorso imprenditoriale ufficiale può divenire addirittura una scelta mirante a mascherare l'illecito all'interno di un contesto imprenditoriale manifesto e autorizzato”*.



organizzata di gestione dei rifiuti sia configurabile quando si svolga *contra ius*, ossia continuativamente in violazione di norme statali e regionali, o nell'inosservanza di prescrizioni e autorizzazioni, precisando come ciò si verifichi non soltanto in totale mancanza di dette autorizzazioni (definendo, in tali casi, l'attività come "clandestina"), ma anche quando esse siano scadute o palesemente illegittime e, comunque, non commisurate al tipo di rifiuti ricevuti, aventi diversa natura rispetto a quelli autorizzati, ovvero quando le attività siano realizzate in violazione delle prescrizioni e/o dei limiti previsti dalle autorizzazioni stesse. Inoltre, come precisato da una parte della dottrina, il requisito dell'*abusività*, introdotto in ottemperanza alla direttiva 2008/99/CE sulla *tutela penale dell'ambiente*, deve essere letto in connessione con gli altri elementi tipici della fattispecie, quali la reiterazione della condotta e l'elemento soggettivo, di modo che la mancanza delle autorizzazioni non appaia determinante ai fini della configurazione del delitto quando assuma rilievo puramente formale e non sia causalmente collegata agli altri elementi costitutivi<sup>30</sup>.

Ulteriore requisito richiesto è l'ingente quantitativo di rifiuti, che, secondo la giurisprudenza maggioritaria, non può essere individuato *a priori*, attraverso riferimenti esclusivi a dati specifici, quali quello ponderale, dovendosi invece basare su un giudizio complessivo che tenga conto del quantitativo complessivo di rifiuti trattati attraverso la pluralità di operazioni svolte anche se quest'ultime, singolarmente considerate, potrebbero essere di modesta entità<sup>31</sup>. Tale giudizio

30 Si rinvia a Cass. Sez. 3, n. 44449 del 15/10/2013, Ghidoli, Rv. 258326. In altre parole "*risulterebbero escluse dall'ambito applicativo del delitto di cui all'art. 452-quaterdecies cod. pen. sia le condotte connotate da profili colposi, sia le violazioni meramente formali, ovvero sia estranee ad un contesto di traffico illecito*"; FASSI, *L'allestimento e organizzazione di attività nel traffico illecito di rifiuti ex art. 452-quaterdecies cod. pen.*, in *Riv. giur. amb.*, n. 8, dicembre 2019, p. 6. V. anche Cass. Sez. 3, n. 791 del 25/05/2017, (dep. 2018), Fasano, Rv. 272326, in cui è ulteriormente precisato che "*quanto al requisito dell'abusività dell'attività, esso deve ritenersi integrato sia qualora non vi sia autorizzazione (Sez. 3, 13/7/2004, n. 30373), sia quando vi sia una totale e palese difformità da quanto autorizzato (Sez. 3, 6/10/2005, n. 40828)*". In dottrina anche AMENDOLA, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente, commento alla legge 23 marzo 2001 n. 93*, in *Dir. pen. proc.*, 2001 p. 708; PRATI, *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in *Ambiente*, n. 7/2001, p. 625 ss.; BELTRAME, *Traffico illecito di rifiuti: tra dubbi e perplessità... alla ricerca di parametri interpretativi*, in *Ambiente*, n. 3/2004, p. 229; VERGINE, *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *lexambiente.it*; RAMACCI, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2005, parte seconda, cap. III, par. 12. In giurisprudenza si rinvia anche a Cass. Sez. 3, n. 18669 del 08/01/2015, Gattuso, non massimata; Sez. 3, n. 52838 del 14/07/2016, Serrao ed altri, Rv. 268920; Sez. 3, n. 9133 del 13/01/2017, Giano, Rv. 269361; Sez. 3, n. 33089 del 15/07/2021, PM c. Centro Servizi Ambiente Rv. 282101. L'avverbio "abusivamente" è peraltro foriero di problematiche interpretative sotto il profilo del rispetto del principio di tipicità, anche con riguardo ad altre fattispecie contenute nel codice penale e nel d.lgs. n. 152/2006 (si pensi alle fattispecie di cui agli artt. 452-bis e 452-quater cod. pen.). Sul punto, Cass. Sez. 3, n. 40828 del 06/10/2005, PM in proc. Fradella Rv. 232350; Sez. 4, n. 28158 del 02/07/2007, PM in proc. Costa, Rv. 236906; Sez. 3, n. 40945 del 21/10/2010, Del Prete Rv. 248629; Sez. 3, n. 21030 del 10/03/2015, Furfaro, non massimata.

31 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 358 del 20/11/2007 (dep. 2008), Putrone, Rv. 238559; Cass. pen., Sez. 3, n. 47229 del 06/11/2012, De Pra', non massimata.



complessivo dovrebbe peraltro tenere altresì conto “*delle peculiari finalità perseguite dalla norma, della natura del reato e della pericolosità per la salute e l'ambiente*”<sup>32</sup>.

Secondo giurisprudenza prevalente, inoltre, l'ingente quantitativo di rifiuti non può desumersi, in via automatica, né in base all'esistenza di un'attività continuativa e organizzata, né in relazione al rapporto tra la quantità di rifiuti illeciti e l'insieme dei rifiuti gestiti, dovendosi piuttosto fare ricorso al dato oggettivo della quantità di rifiuti non autorizzati e gestiti abusivamente attraverso la pluralità di operazioni poste in essere dal soggetto<sup>33</sup>.

Infine, rispetto all'elemento soggettivo, con riguardo al significato da attribuire al presupposto ulteriore del conseguimento dell'ingiusto profitto, si osserva che la *ratio* del dolo specifico del perseguimento dell'ingiusto profitto è da rinvenire nella finalità di delimitazione della rilevanza penale rispetto a condotte che risulterebbero già offensive e punibili come contravvenzioni, restringendo così l'ambito della punibilità. Per questo, appare condivisibile il prevalente orientamento giurisprudenziale che lo considera in senso ampio, non solo come ricavo di carattere patrimoniale, ma anche come risparmio di costi o perseguimento di vantaggi di altra natura, senza che sia necessario, ai fini della configurazione del reato, l'effettivo conseguimento di tale vantaggio<sup>34</sup>. Sul tema, si richiama la prevalente giurisprudenza che ha affermato che “*il profitto - che può consistere non soltanto in un ricavo patrimoniale, ma anche nel vantaggio conseguente dalla mera riduzione dei costi aziendali o nel rafforzamento di una posizione all'interno dell'azienda - è ingiusto qualora discenda da una condotta abusiva che, oltre ad essere anticoncorrenziale, può anche essere produttiva di conseguenze negative, in termini di pericolo o di danno, per la integrità dell'ambiente, impedendo il controllo da parte dei soggetti preposti*

---

32 Cass. Sez. 3, n. 23347 del 14/05/2021, Conforti, non massimata.

33 Sul tema anche Cass. Sez. 3, n. 4503 del 16/12/2005 (dep.2006), Samarati, Rv. 233292; Sez. 3, n. 46950 del 11/10/2016, Sepe, Rv. 268667, nonché le già citate Cass. pen., Sez. 3, n. 358\2008 e Sez. 3, n. 47229\2012. Si rileva infine che anche in riferimento a tale profilo si registra una certa indeterminatezza, considerata la difficoltà di individuarne la precisa portata applicativa. Tuttavia, è presumibile che il legislatore, nella scelta di tale terminologia “elastica”, abbia intenzionalmente inteso non delimitare rigidamente l'area del rischio consentito, consentendo pertanto di adattare al caso concreto la valutazione di punibilità. Sul punto Cass. Sez. 3, n. 47918 del 16/12/2003, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in relazione all'art. 25 Cost., per contrasto con i principi di determinatezza e tassatività della norma in quanto il relativo giudizio “*risulta condizionato, di volta in volta, dalla tipologia del rifiuto, dalla sua qualità, dalla situazione specifica del caso concreto*”.

34 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 40827 del 06/10/2005, Carretta, Rv. 232348; Cass. Sez. 3, n. 4503 del 16/12/2005 (dep. 2006), Samarati, Rv. 233293; Sez. 3, n. 35568 del 30/05/2017, Savoia Rv. 271138; Sez. 3, n. 16056 del 28/02/2019, Berlingieri, Rv. 275399.



*sull'intera filiera dei rifiuti*<sup>35</sup>. La giurisprudenza è altresì intervenuta a precisare che *“il carattere ingiusto del profitto non deriva dal ‘quomodo’ dell’esercizio (abusivo) dell’attività (altrimenti la sua previsione sarebbe del tutto pleonastica), bensì dal fatto che l’intera gestione continuativa e organizzata dei rifiuti costituisce strumento per (ed è pensata al fine di) conseguire vantaggi (risparmi di spesa e maggiori margini di guadagno) altrimenti non dovuti”*<sup>36</sup>.

#### **4. Il traffico illecito di rifiuti e l’allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. Profili critici e rapporto con altre fattispecie criminose**

Uno dei requisiti del reato che hanno destato maggiori perplessità e contrasti è rappresentato dall’*“allestimento di mezzi e delle attività continuative organizzate”*.

Al riguardo, secondo un primo orientamento giurisprudenziale, si è affermato che una gestione illecita di rifiuti condotta nell’ambito di un’organizzazione imprenditoriale possa sempre integrare tale elemento strutturale della fattispecie<sup>37</sup>. Secondo tale lettura, *l’attività organizzata potrebbe venire in rilievo anche in relazione e con riferimento solamente ad una parte della complessiva attività di raccolta, conferimento e smaltimento di rifiuti, nel senso che non occorre che tutte le fasi di tale attività vengano svolte in forma organizzata, e che, in ogni fase, vi sia la consapevolezza della partecipazione a una attività illecita e il fine di ingiusto profitto, essendo*

---

35 Cfr. Sez. 3 , n. 16056 del 28/02/2019, Berlingieri, Rv. 275399. Sul tema anche Cass. Sez. 3, n. 53136 del 28/06/2017, Vacca, Rv. 272097. Con specifico riferimento al delitto di cui all’art. 452-*quaterdecies* cod. pen. v. anche Sez. 2, n. 13677 del 26/02/2020, Donzelli, non massimata. Si richiama inoltre Sez. 3, n. 8220 del 14/12/2020 (dep. 2021), De Francesco, non massimata, secondo cui *“Lo scopo di ottenere una commessa produttiva di significativi ricavi, concernente un’attività formalmente svolta in maniera lecita, perché supportata dalla titolarità delle necessarie autorizzazioni, ma nella consapevolezza della sua strumentalità allo smaltimento illecito di ingenti quantitativi di rifiuti, integri il fine di conseguire un ingiusto profitto richiesto dall’art. 260 d.lgs. n. 152 del 2006, e, attualmente, dall’art. 452-*quaterdecies* cod. pen. Ed infatti, in tale ipotesi, il profitto avuto di mira è ingiusto perché perseguito nella consapevolezza della sua stretta e inscindibile connessione con la realizzazione di un’attività di gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti, e, quindi, della sua derivazione dal complessivo svolgimento di tale illecita attività”*.

36 Si rinvia alla citata Sez. 3, n. 35568/2017. Sul tema assume rilievo anche la pronuncia della Cassazione che ha chiarito che *“ai fini della sussistenza del dolo specifico richiesto per l’integrazione del reato, sia necessaria la prova della consapevolezza dell’autore della condotta di utilizzare un’organizzazione illecita (anche non necessariamente plurisoggettiva) per conseguire un ingiusto profitto, che può consistere, oltre che in un ricavo patrimoniale, anche in un vantaggio personale, quale la semplice riduzione dei costi aziendali”*, Cass. Sez. 3, n. 52838 del 14/07/2016, Serrao, Rv. 268920.

37 In senso conforme anche Sez. 3 , n. 16056 del 28/02/2019, Berlingieri, Rv. 275399.



*sufficiente, per poter ritenere configurabile il reato, che nell'ambito di detta complessiva attività, si inserisca la condotta di chi, al fine di conseguire un ingiusto profitto, costituisca o si avvalga di una organizzazione allo scopo di realizzare un traffico continuativo e illegale di ingenti quantitativi di rifiuti*<sup>38</sup>.

Si tratta di una lettura che viene però contestata da chi sostiene che ai fini dell'integrazione del delitto non sia sufficiente che la condotta illecita si inserisca nell'ambito di un'organizzazione imprenditoriale ma che occorra piuttosto la sussistenza di ulteriori elementi<sup>39</sup>. Invero, secondo tale diversa impostazione, è la stessa disposizione di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. che richiederebbe la sussistenza di una *attività organizzata per il traffico illecito*, ossia, la presenza cumulativa di alcuni elementi costitutivi, rappresentati da una organizzazione, da più operazioni, dall'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate e, infine, dalla finalità di gestione abusiva di rifiuti<sup>40</sup>. Pertanto, non basterebbe una generica struttura organizzativa di tipo imprenditoriale, ma occorrerebbe coniugare tale requisito con gli altri, di modo che siano realizzate più operazioni e che siano allestiti mezzi e attività continuative organizzate al fine dell'abusiva gestione di ingenti quantità di rifiuti, ossia che ci si trovi in presenza di una struttura finalizzata, anche se non in via esclusiva, a realizzare l'obiettivo criminoso<sup>41</sup>. Inoltre, per destinare un'organizzazione ad una finalità è necessario un utilizzo di risorse e mezzi a tale preciso scopo, come emerge anche dalla stessa formulazione normativa e dall'utilizzo della congiunzione "e" tra le *"plurime operazioni"* e *"l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate"*<sup>42</sup>.

38 Cass. Sez. 3, n. 43710 del 23/05/2019, Gianino, Rv. 276937.

39 AMENDOLA, *Migranti e traffico di rifiuti. Una discutibile sentenza della Cassazione*, in *Quest. giust.*, 19 novembre 2019.

40 RAMACCI, *"Il "nuovo" art. 260 del D.Lgs. n.152/2006, vecchie e nuove questioni"* cit., p. 169.

41 In questo senso Sez. 3, n. 47229/2012, cit.; Sez. 3 n. 52633/2017, cit.; Sez. 3, n. 16036/2019, cit. Come evidenziato da alcuni Autori, peraltro, se si afferma che il reato si realizzi anche quando l'organizzazione non sia destinata in via esclusiva alla commissione di attività illecita, appare evidente, *a contrario*, che, comunque, un'organizzazione destinata alla commissione di attività illecita vi sia, anche se tale destinazione sia secondaria e marginale. Tale ricostruzione, presente in AMENDOLA, *Migranti e traffico di rifiuti. Una discutibile sentenza della Cassazione*, cit., potrebbe essere confermata anche alla luce della giurisprudenza; sul tema, al riguardo, Cass. Sez. 3, Sentenza n. 2284 del 28/11/2017 (dep. 2018), Benedetti, Rv. 272798 secondo cui si richiede una *"seppure rudimentale, organizzazione professionale (mezzi e capitali) che sia in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo"*.

42 In questo senso Sez. 3 n. 44632/2015, cit.. Al riguardo, già nel 2013, in un caso relativo ad un traffico illecito di rifiuti da parte di un'organizzazione imprenditoriale di tipo turistico, la Cassazione aveva evidenziato che *"l'origine della fattispecie contestata è data dalla finalità di contrastare la criminalità organizzata (la cd. ecomafia) che gestisca un 'traffico' di rifiuti, organizzando in forma di impresa uno smaltimento realizzato con finalità di profitto"*; in questo contesto la Corte aveva altresì specificato che *"non viene spiegato in cosa si concretizzerebbe l'allestimento di mezzi e di una attività continuativa organizzata, attività che dovrebbe peraltro essere finalizzata allo scopo ipotizzato dalla norma (traffico di rifiuti) e non alla prestazione di altri servizi"*; Sez. 3 n. 44449/2013, cit..



Ragionando diversamente, ogni attività diretta ad una gestione illecita di rifiuti potrebbe rilevare ai sensi della fattispecie in oggetto, mentre il legislatore, al contrario, sembra voler differenziare il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti da altre fattispecie, pur previste dal d.lgs. n. 152/2006 ma involgenti forme più semplici di gestione illecita di rifiuti. Si pensi alla contravvenzione di “abbandono di rifiuti” ex art. 255 TUA o al reato di “attività di gestione di rifiuti non autorizzata” di cui all’art. 256 TUA<sup>43</sup>. In particolare, proprio la considerazione di quest’ultima fattispecie incriminatrice consente di individuare con maggiore precisione i requisiti strutturali del delitto di cui all’art. 452-*quaterdecies* cod. pen. Ai fini dell’integrazione del reato di cui all’art. 256 TUA, infatti, è richiesta “*anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative previste dalla norma, purché costituisca un’attività di gestione di rifiuti e non sia assolutamente occasionale*”<sup>44</sup>. L’elemento distintivo tra la contravvenzione ex art. 256 d.lgs. n. 152/2006 ed il delitto di cui all’art. 452-*quaterdecies* cod. pen. sembrerebbe dunque potersi rinvenire nella presenza, nel secondo, dell’allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate al fine del perseguimento della finalità di illecita gestione dei rifiuti, mentre non è sufficiente la mera sussistenza di un’attività priva di una struttura organizzata, anche minima, e di risorse, senza la prova dell’allestimento di mezzi e attività continuative organizzate con il fine di conseguire un illecito profitto nella gestione di rifiuti<sup>45</sup>.

Orbene, da una parte, un’interpretazione di tipo estensivo assottiglierebbe eccessivamente la differenza tra le due disposizioni incriminatrici, determinandone una possibile sovrapposizione, con violazione del *ne bis in idem*<sup>46</sup>; dall’altra parte, tuttavia, accedendo ad una diversa interpretazione si correrebbe il rischio di restringere troppo l’ambito applicativo della fattispecie la quale, malgrado richieda la sussistenza di un’organizzazione imprenditoriale, ugualmente può, tuttavia, realizzarsi in forma mono-soggettiva; da ciò consegue che, non trattandosi di fattispecie a concorso necessario, essa potrà essere realizzata sia da un solo soggetto, sia da più persone in concorso eventuale tra loro. Naturalmente, non sorge alcun problema nel caso in cui tutti i compartecipi abbiano consapevolmente concorso alla realizzazione dei profili della condotta e alle attività di smaltimento illecito. Più complessa appare invece l’ipotesi in cui siano stati realizzati da ciascuno di essi soltanto

---

43 Al riguardo, secondo una parte della dottrina, sarebbe proprio l’esistenza di un’attività organizzata a rilevare quale maggior disvalore, in grado di tracciare la differenza rispetto alla fattispecie di abbandono di rifiuti commesso da privati, punito come illecito amministrativo ai sensi dell’art. 255 d.lgs. n. 152/2006; AMENDOLA, *Migranti e traffico di rifiuti. Una discutibile sentenza della Cassazione*, cit.



alcuni aspetti della condotta, senza la consapevolezza di agire in concorso con altri. Ebbene in questi casi, alla luce del particolare atteggiarsi dell'elemento soggettivo nelle ipotesi di concorso<sup>47</sup>, qualora manchi la “*coscienza e volontà contributiva*” alla realizzazione del delitto *de quo*, non solo non potrebbe aversi un concorso eventuale di persone, ma neanche una “applicazione mono-soggettiva” del predetto reato, essendo stati realizzati dai partecipanti soltanto taluni aspetti della condotta. Residuerebbero, piuttosto, le imputazioni per gli specifici illeciti realizzati (eminentemente di natura contravvenzionale).

In tali ipotesi, l'autore di singole operazioni abusive, anche qualora abbia operato in via concorrenziale rispetto ad un'eventuale organizzazione criminosa (come nel caso degli addetti ai laboratori o dei trasportatori) non risponderebbe del reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (neanche a titolo di concorso) ma gli si potrebbe al più imputare il singolo illecito mono-soggettivo commesso, a titolo di dolo o di colpa.

---

44 In accordo con Cass. Sez. 3, n. 47285 del 02/10/2019, Radi, non massimata, “*ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 256, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, trattandosi di illecito istantaneo, è sufficiente anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative previste dalla norma, purché costituisca un'attività di gestione di rifiuti e non sia assolutamente occasionale. Del resto, sarebbe palesemente abnorme rispetto alle finalità perseguite dal legislatore e non imposto dal dettato normativo ritenere che, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, il soggetto agente debba realizzare tutte le condotte elencate dalla disposizione*”; in senso conforme anche Sez. 3, n. 8193 del 11/02/2016, PM in proc. Revello, Rv. 266305. Sul tema RUGA RIVA, *Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione*, in questa riv., n. 4/2019, p. 5. Inoltre, considerando anche l'elemento soggettivo del reato, di recente è stato affermato che “*per la sussistenza del reato di gestione illecita dei rifiuti non è necessario il requisito dell'‘imprenditorialità’, rilevando unicamente un ‘minimum’ di organizzazione nella realizzazione della condotta*”; Cass. Sez. 3, n. 2575 del 06/11/2018 (dep. 2019), Margherito, non massimata. Altra giurisprudenza sembra optare per una soluzione intermedia, escludendo dall'ambito di applicazione della norma le ipotesi caratterizzate dalla “assoluta occasionalità del fatto”, come emerge anche dal tenore della disposizione incriminatrice che “*concentra il disvalore su un complesso di azioni, incompatibile con una condotta isolata e specifica*”; a tal fine, la Cassazione fornisce alcuni parametri per l'accertamento della continuità dell'attività e, di contro, in ordine all'assoluta occasionalità avente portata esimente ex art. 256, comma 1, TUA, come per esempio alcune circostanze preesistenti, contestuali e successive alla condotta: l'esistenza di una minima organizzazione dell'attività, il quantitativo e la qualità dei rifiuti gestiti e il fine di profitto perseguito; Sez. 3, n. 29992 del 24/06/2014, Lazzaro, Rv. 260266; Sez. 3, n. 24115 del 28/03/2017, Rinella, non massimata. Sul punto v. anche RICCARDI, *Gestione abusiva di rifiuti, occasionalità della condotta e confisca del mezzo ai danni del terzo estraneo*, in *Giurispr. pen.*, n. 10/2019, p. 8 ss. Sul tema cfr. PAONE, *La gestione abusiva dei rifiuti (art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006) integra un reato comune?*, in *Amb. & svil.*, n. 10/2013, p. 852; PAONE, *Gli illeciti. La gestione abusiva dei rifiuti*, in AA.VV., *Trattato di diritto penale dell'impresa*, diretto da A. Di Amato, vol. XI, Padova, 2011, p. 412; NITTI, *La gestione dei rifiuti*, in AA.VV., *Diritto penale dell'ambiente*, a cura di A. Amato, V.B. Muscatiello, R. Nitti, R. Rossi, V. Triggiani, Bari, 2006, p. 270; RICCARDI, *Gestione abusiva di rifiuti, occasionalità della condotta e confisca del mezzo ai danni del terzo estraneo*, in *Giurispr. pen.*, n. 10/2019, p. 4 ss. In giurisprudenza, Sez. 3, n. 23818 del 29/03/2019, Dapi, Rv. 275978. Si precisa tuttavia che secondo la giurisprudenza più risalente si tratterebbe tuttavia di un reato comune. In generale, per una disamina dell'art. 256 TUA si rinvia a Sez. 3 n. 29992/2014, cit.. In dottrina, BARRESI, *Attività di gestione di rifiuti non autorizzata*, in AA.VV., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 506 ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente: i reati e le sanzioni, il sistema delle responsabilità, le indagini, il processo e la difesa*, Milano, 2015, p. 415 ss.; RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, II ed., 2017, p. 276 ss.



Inoltre, secondo l'interpretazione più restrittiva dell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. rimarrebbero scoperti tutti i casi in cui una struttura sia predisposta ma sia stata compiuta una sola operazione o nessuna e “*l'esistenza di due sole prime cessioni inerenti rifiuti in quantità contenute ma assistite da una struttura organizzata compiutamente articolata e in grado di poter assicurare in futuro la movimentazione di masse enormi di rifiuti tossici, finirebbe per non costituire altro se non un tentativo di traffico illecito*”<sup>48</sup>.

Infine, laddove si ritenga di ipotizzare un eventuale concorso tra l'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. e l'art. 416 cod. pen., al fine di estendere maggiormente l'ambito normativo applicabile a tali tipologie di condotte, occorre considerare che, nonostante il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti sembri richiamare un contesto tipicamente imprenditoriale, tuttavia, esso esclude il fattore “*pluralità soggettiva*” come elemento costitutivo della fattispecie<sup>49</sup>. A questo proposito, sembra potersi dubitare della possibilità di recuperare tale “contenuto di disvalore”,

45 AMENDOLA, *Migranti e traffico di rifiuti. Una discutibile sentenza della Cassazione*, cit., p. 4. Per una ricostruzione più analitica delle differenze tra l'illecita gestione e le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti si rinvia a RAMACCI, “*Il “nuovo” art. 260 del D.Lgs. n.152/2006, vecchie e nuove questioni*” cit., p. 171. In giurisprudenza, si rinvia anche a Cass. pen., Sez. III, 13.7.2004, n. 30373 che ritiene configurabile un concorso di reati, affermando che “*fra le due norme non è configurabile un rapporto di specialità, né le stesse sono alternative, sicché l'applicazione dell'una escluda necessariamente l'applicazione in concreto dell'altra, ma nella fattispecie concreta possono ricorrere sia gli elementi sostanziali indicati dell'una (l'allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate) che quelli formali previsti dall'altra (mancanza di autorizzazione), dando luogo al concorso di entrambi i reati ai sensi dell'art. 81 cod. pen.. In questo senso il termine ‘abusivamente’, 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*”; Cass. pen., Sez. 3 n. 30373/2004, in *Dir. e Giust.*, n. 35/2004, p. 31, con nota di NATALINI, *Rifiuti, gestione abusiva e traffico illecito concorrono*. V. anche FASSI, *L'allestimento e organizzazione di attività nel traffico illecito di rifiuti ex art. 452-*quaterdecies* cod. pen.*, cit., p. 6; RAMACCI, “*Il “nuovo” art. 260 del D.Lgs. n.152/2006, vecchie e nuove questioni*”, cit. Per completezza si segnala peraltro che l'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. includerebbe condotte non menzionate dall'art. 256, comma 1, come il controllo della raccolta, del trasporto, del recupero e dello smaltimento dei rifiuti nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura. Inoltre, l'art. 256 TUA non richiede il dolo specifico, né l'allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate, ma prevede, ai fini della sua integrazione, la mancanza di autorizzazione, elemento che non può considerarsi sovrapponibile rispetto al requisito dell'abusività, richiesto invece ex art. 452-*quaterdecies* cod. pen.

46 Invero, come anticipato, con riferimento all'art. 256 TUA, si è chiarito “*che la condotta in esso sanzionata è riferibile a chiunque svolga, in assenza del prescritto titolo autorizzativo, una attività rientrante tra quelle previste; inoltre, trattandosi di reato istantaneo, è sufficiente anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative previste dalla norma, purché costituisca un'attività di gestione di rifiuti e non sia assolutamente occasionale*”; n. 2575/2019, cit.

47 Il concorso di persone presuppone infatti, sotto il profilo psicologico, un elemento soggettivo “a struttura complessa”: il dolo deve essere riferibile sia al reato che al concorso in sé. In particolare, il dolo riferito al concorso è costituito, da una parte, dalla conoscenza del fatto che altri stiano ponendo in essere una condotta criminosa e, dall'altra, dalla volontà dell'agente di contribuirvi personalmente.

48 DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 291 ss. L'art. 260 TUA non sembrava del tutto idoneo a stigmatizzare le condotte illecite descritte qualora si inserissero, in modo sistematico, all'interno di una complessiva struttura associativa criminosa.



utilizzando la fattispecie associativa plurisoggettiva di cui all'art. 416 cod. pen.<sup>50</sup>, eventualmente in concorso con le singole fattispecie in materia ambientale<sup>51</sup>, imputate a titolo di reati scopo. Infatti, se si ha riguardo ai singoli reati che possono essere oggetto dell'attività dell'impresa illecita, il ricorso all'art. 416 cod. pen. sarebbe inibito dalla natura contravvenzionale degli illeciti. Se invece si prende in considerazione il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti risulterebbe disagevole immaginare e distinguere un'organizzazione plurisoggettiva *finalizzata alla creazione di una pluralità indefinita di imprese mono-soggettive* che realizzino le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. Dal momento che si tratta di un'attività organizzata, per aversi concorso occorre che il contributo di ciascuno dei concorrenti sia riferito non alla singola operazione ma ad una pluralità di condotte di gestione dei rifiuti; ciò comportando altresì notevoli difficoltà in ordine all'accertamento della prova. In questo modo, infatti, i casi di concorso tra il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti e l'art. 416 cod. pen. rimarrebbero residuali<sup>52</sup>.

### **5. Un'ipotesi applicativa: la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. 3, 23 maggio 2019, n. 43710**

Per meglio comprendere le difficoltà interpretative che sorgono dalla lettura della fattispecie in esame può apparire opportuno approfondire una delle numerose pronunce con cui la Corte di Cassazione ha contribuito a chiarirne portata e significato.

Si è per la verità trattato di un tentativo di applicazione estensiva degli elementi del delitto di

---

49 Con riferimento al rapporto tra l'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. e l'art. 416 cod. pen., secondo la giurisprudenza consolidata, tra le due fattispecie è configurabile un concorso di norme, non sussistendo un rapporto di specialità; n. 52633/2017, cit. In dottrina, COSTA, *Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, i rapporti con l'associazione a delinquere e l'associazione a delinquere di stampo mafioso alla luce della legge 136/2010*, in *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, a cura di PIEROBON, S. Arcangelo di R., 2012, p. 1609.

50 MARTINI, *Art 260 D.Lgs. 152/2006, in Leggi penali complementari*, a cura di T. PADOVANI, Milano, 2007, p. 771.

51 Si pensi alle ipotesi di abbandono di rifiuti *ex art. 255 TUA*, all'attività di gestione di rifiuti non autorizzata *ex art. 256 TUA*, alla disciplina in materia di bonifica dei siti *ex art. 257*, alla violazione degli obblighi di comunicazione, tenuta dei registri obbligatori e formulari *ex art. 258 TUA* (ad eccezione del comma 4), al traffico illecito di rifiuti *ex art. 259 TUA*.

52 MARTINI, *Art 260 D. Lgs. 152/2006, in Leggi penali complementari*, cit., p. 772.



cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. a condotte in apparenza estranee, che altrimenti sarebbero potute restare prive di tutela o con tutela comunque inidonea a stigmatizzare condotte di forte impatto e rilievo sociale e ambientale.

In particolare, ci si riferisce alla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. 3, 23 maggio 2019, n. 43710, emessa in materia di illecito smaltimento di rifiuti commessi in occasione di operazioni di salvataggio e di assistenza medica di migranti (cd. Search And Rescue, SAR) effettuati nel Mar Mediterraneo da parte di due navi dell'Organizzazione Non Governativa "Medici senza frontiere".

La vicenda processuale ha avuto inizio con l'emissione, il 18 dicembre 2018, di un decreto di sequestro preventivo da parte del Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Catania, a carico dell'indagato Gianino Francesco, titolare di un'agenzia e agente marittimo per conto dei centri operativi di Bruxelles e Amsterdam dell'Organizzazione Non Governativa (ONG) "Medici senza Frontiere", in relazione a due contestazioni del reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen.<sup>53</sup>

Le attività investigative avevano in particolare evidenziato le modalità illegittime con cui le navi "*Vos prudence*" e "*Aquarius*" della ONG "Medici senza frontiere" smaltivano i rifiuti solidi prodotti nel corso delle operazioni di salvataggio e di assistenza medica dei migranti, condotte nel Mar Mediterraneo tra il gennaio 2017 ed il maggio 2018.

A carico del Gianino emergeva un'attività di classificazione e gestione dei rifiuti non conforme alla legge in quanto i rifiuti prodotti nel corso delle attività di assistenza e salvataggio (e pertanto anche rifiuti e materiali sanitari utilizzati per l'assistenza medica a bordo, scarti degli alimenti, indumenti indossati dai migranti con tracce di materiale liquido e biologico e, in generale, rifiuti a rischio infettivo) venivano sistematicamente miscelati tra loro e qualificati indistintamente come rifiuti solidi urbani o rifiuti speciali non pericolosi e, come tali, conferiti e smaltiti presso i porti di approdo; tali rifiuti venivano dunque raccolti, sia nel porto di Catania che in quello di Augusta, mediante barchini posizionati a ridosso delle navi, sui quali venivano scaricati i rifiuti, poi trasportati indistintamente in discarica per il tramite di appositi operatori delle società sub-

---

<sup>53</sup> Si tratta della contestazione dei capi 1 e 2 della rubrica provvisoria, concernenti le modalità attraverso cui le navi della ONG Medici Senza Frontiere, *Vos Prudence* e *Aquarius*, smaltivano i rifiuti solidi, modalità consistenti nella classificazione dei rifiuti sanitari a rischio infettivo come rifiuti solidi urbani o speciali non pericolosi e nel successivo smaltimento dei primi con le modalità previste per questi ultimi.



appaltatrici addette a tale servizio ai fini dello smaltimento<sup>54</sup>.

Veniva in tal modo elusa la normativa a tutela della salute e dell'ambiente, prevista per la corretta gestione<sup>55</sup> e il trattamento di rifiuti pericolosi e di rifiuti sanitari a rischio infettivo<sup>56</sup>.

Le modalità illecite di gestione e smaltimento dei rifiuti, così come descritte, consentivano peraltro consistenti risparmi di spesa derivanti dal trattamento indifferenziato dei rifiuti rispetto ai maggiori costi che si sarebbero dovuti affrontare se fosse stata regolarmente applicata la più rigorosa normativa di settore<sup>57</sup>. Tale meccanismo "fraudolento" aveva consentito, da una parte, alla ONG produttrice dei rifiuti, risparmi di spesa e all'indagato, dall'altro, di acquisire l'esclusiva nella

---

54 Gianino aveva altresì concluso accordi, per conto e nell'interesse delle predette ONG, per lo smaltimento di rifiuti speciali prodotti a bordo delle navi *Vos Prudence* e *Aquarius* con la G.E.S.P.I. S.r.l., al prezzo di 8 euro al sacco.

55 I rifiuti in questione, considerata la natura pericolosa e particolarmente inquinante, avrebbero dovuto più propriamente essere smaltiti, in base alla diversa categoria di appartenenza, in conformità con la normativa nazionale ed europea. In particolare si ricordano, tra gli altri, il D.lgs. 24 giugno 2003, n. 182, di attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico e, in particolare, l'art. 7, secondo cui i rifiuti alimentari sono assimilabili ai rifiuti sanitari pericolosi poiché forieri di rischio infettivo; vengono in rilievo altresì le disposizioni vigenti con riferimento ai rifiuti sanitari e alimentari prodotti a bordo di mezzi che effettuano tragitti internazionali, in base alle quali tali tipologie di rifiuti devono essere classificati, raccolti e trattati secondo le stringenti prescrizioni di cui alla Direttiva del Ministero dell'Ambiente del 9 aprile 2002 recante indicazioni per la corretta applicazione del regolamento comunitario n. 2557/2001 sulle spedizioni di rifiuti ed in relazione al nuovo elenco dei rifiuti. Si segnalano inoltre il d.P.R. 15 luglio 2003, n. 254, recante la disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della l. 31 luglio 2002, n. 179 e, in particolare, l'art. 4 del d.P.R. n. 254/2003 (richiamato dal d.lgs. n. 152/2006) previsto in materia di "Gestione dei rifiuti sanitari". Inoltre, si ricordano le disposizioni di cui al d.lgs. n. 152/2006 (Testo unico Ambientale, o TUA), tra cui l'art. 184, comma 4, che regola la disciplina dei rifiuti pericolosi.

56 Le condotte realizzate dal soggetto non apparivano conformi alle linee operative che si sarebbero dovute rispettare. A differenza di quanto accertato nel caso di specie, infatti, le corrette fasi di gestione e scarico dei rifiuti si dovrebbero articolare, in base alla normativa vigente, secondo la seguente procedura: in seguito alla trasmissione, almeno 24 ore prima dell'approdo, da parte del comandante alle competenti autorità marittime e/o alla agenzia marittima raccomandataria, del c.d. modulo-notifica circa l'arrivo della nave in porto, viene attivato il gestore dell'impianto portuale al fine dell'organizzazione del servizio di raccolta eseguito dall'operatore ecologico portuale, tenendo conto delle specifiche categorie di rifiuti prodotti a bordo, da indicare analiticamente per tipologia e quantità, inviando una squadra operativa per il ritiro dei rifiuti. I rifiuti pericolosi devono dunque essere raccolti in appositi contenitori a seconda della loro tipologia, consegnati alle ditte portuali concessionarie dei servizi di raccolta e annotati nei registri di carico/scarico (anche da parte del responsabile dei rifiuti della nave) previsti dalla legge, ed infine sterilizzati in discarica o conferiti in impianti di incenerimento. Stante la pericolosità dei rifiuti di cui si tratta, pertanto, come previsto dalla normativa vigente, sono necessarie particolari cautele nelle fasi di gestione, raccolta e nel successivo smaltimento dei rifiuti, evitando forme di miscelazione. La medesima procedura è descritta anche ai sensi del d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182, attuativo della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico.

57 Il meccanismo attuato determinava l'applicazione di tariffe più vantaggiose, garantendo al contempo, da una parte alle ONG produttrici dei rifiuti dei risparmi di spesa e all'indagato, dall'altra, di acquisire l'esclusiva nella gestione dei rapporti di agenzia con le associazioni MSF, *Save the Children* e *Open Arms*. Secondo la ricostruzione del PM, il Signor Gianino, quale agente marittimo, aveva infatti concordato con i rappresentanti delle ONG operanti nei porti italiani di procedere allo smaltimento indifferenziato dei rifiuti pericolosi a rischio infettivo, prodotti a bordo delle navi di tali ONG, conferendoli unitamente ai rifiuti solidi urbani a una tariffa più vantaggiosa, pari a 8 euro per ogni sacco di rifiuti, previa falsa classificazione degli stessi quali generici rifiuti speciali.



gestione dei rapporti di agenzia con le associazioni MSF, Save the Children e Open Arms<sup>58</sup>. Tale situazione era peraltro resa possibile in ragione della particolare posizione assunta dall'indagato, il quale, in qualità di titolare dell'agenzia *Mediterranean Shipping Agency* e agente marittimo per conto dei centri operativi di Bruxelles e Amsterdam della ONG "Medici senza frontiere", aveva il compito di predisporre la documentazione e organizzare gli arrivi e le partenze delle navi delle ONG dai porti siciliani interessati (nello specifico Catania ed Augusta), gestire i contatti con le sub-agenzie presso i vari porti di approdo ai fini dell'esecuzione del servizio, predisporre i documenti relativi agli imbarchi e agli sbarchi dell'equipaggio e dei passeggeri, organizzare le forniture di bordo (tra cui i materiali inclusi nei kit forniti ai migranti soccorsi) e, in generale, coordinare le attività di raccolta dei rifiuti di bordo<sup>59</sup>.

Orbene, avverso il decreto di sequestro preventivo disposto il 18 dicembre 2018 dal GIP del Tribunale di Catania veniva presentata una richiesta di riesame da parte della difesa di Gianino Francesco che contestava, per quanto in questa sede interessa, il profilo dell'ingiustizia del profitto e l'erroneità del calcolo applicato per la sua quantificazione, giacché computato convertendo tutti i rifiuti prodotti nelle operazioni di SAR in rifiuti sanitari a rischio infettivo, senza tenere conto di quelli prodotti prescindendo dalle attività di salvataggio.

Il 14 gennaio 2019 il Tribunale del Riesame di Catania accoglieva, con ordinanza, il gravame proposto avverso il decreto di sequestro preventivo, annullandolo e disponendo la restituzione dei beni in sequestro. Il Tribunale del Riesame svolgeva una preliminare ricognizione esegetica in merito ai presupposti integranti la fattispecie di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. ed infine motivava l'annullamento del sequestro sulla base del riconoscimento che nel caso in oggetto non sussistesse l'elemento strutturale dell'*allestimento di mezzi e attività continuative ed organizzate*. In particolare, per un verso, si escludeva l'applicabilità alle navi delle ONG della disciplina dettata solo per le navi appartenenti allo Stato dal d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182 (concernente le operazioni S.A.R., *Search and Rescue*) e, per altro verso, veniva confermata sia la

---

58 Invero le ONG consentivano, con la loro attività di intermediazione, l'incremento del volume degli affari del soggetto indagato in considerazione dell'aumento degli approdi e degli scali previsti presso tali porti "privilegiati" in cui il soggetto operava illecitamente, ciò favorendo anche la creazione, di fatto, di una situazione di monopolio nella gestione dei servizi portuali legati alle attività di SAR.

59 In questo ambito, al Gianino era affidata anche la gestione dei rapporti con i fornitori del servizio di raccolta dei rifiuti prodotti a bordo delle navi delle ONG, dalla società G.E.S.P.O. S.r.l. per il Porto di Catania, avvalendosi della intermediazione della Romeo Shipping S.r.l., che a sua volta si rivolgeva alla cooperativa portuale II, aggiudicataria del servizio di raccolta e conferimento dei rifiuti all'interno del porto di tale città.



pericolosità per l'ambiente e la salute pubblica dei rifiuti originati dall'attività di soccorso in mare<sup>60</sup>, sia la pluralità delle operazioni di conferimento di rifiuti e l'abitudine della condotta, nell'ipotesi specifica; tuttavia, non si considerava integrato il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. in considerazione della mancanza del requisito dell'"allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate", ossia, di una struttura, anche rudimentale, nel cui alveo ricondurre i traffici illeciti.

A tal proposito, oltre alla pluralità delle operazioni e all'abitudine della condotta, il Tribunale riteneva imprescindibile l'accertamento di un ulteriore elemento del fatto, ossia l'allestimento di mezzi e risorse e l'organizzazione delle attività continuativamente poste in essere dal soggetto indagato, anche in forma rudimentale.

Partendo dal dato esegetico ricavabile dalla finalità originaria della disposizione incriminatrice, pertanto, due sarebbero stati, a giudizio del Tribunale, gli elementi che qualificavano il delitto in oggetto: l'esistenza di un'organizzazione, anche rudimentale, in forma d'impresa e lo smaltimento dei materiali con finalità di profitto. Al contrario, nel caso di specie, il Tribunale rilevava il mancato allestimento di specifiche risorse nell'ambito di una struttura predisposta e preordinata al traffico illecito di rifiuti, data la "semplicità" delle attività di raccolta e conferimento dei rifiuti, non implicante peraltro l'utilizzo di mezzi e un'organizzazione e, dunque, difficilmente classificabile come "attività organizzate". A parere del Collegio, l'attività del Gianino consisteva quindi nella mera collocazione dei rifiuti sanitari all'interno di sacchi scaricati poi sottobordo.

Dal punto di vista dell'elemento soggettivo, inoltre, si evidenziava come dalle indagini non emergesse la consapevolezza, da parte del personale delle ditte portuali incaricate del ritiro e dello smaltimento dei rifiuti prodotti a bordo, dell'illecita modalità di raccolta dei rifiuti prodotti a bordo delle navi delle ONG<sup>61</sup>; tali condotte, imputabili alle imprese, non potevano di conseguenza essere valorizzate, unitamente al segmento di condotta realizzata dall'indagato, ai fini della configurabilità di una struttura organizzata, ancorché minima.

---

60 La pericolosità veniva peraltro confermata dal fatto che si trattava di rifiuti raccolti a bordo delle navi in modo difforme da quanto imposto per i rifiuti sanitari infetti. Tra i rifiuti smaltiti erano infatti compresi, come anticipato, rifiuti sanitari derivanti dall'assistenza sanitaria prestata ai migranti a bordo, indumenti a rischio di contaminazione da agenti patogeni e virus infettivi, nonché rifiuti alimentari, potenziali veicoli di microorganismi virus e tossine.

61 Interessante, sul punto, la sentenza della Sez. 4, n. 44128/2019, secondo cui "*La consapevolezza da parte dei microconferitori va individuata altresì nell'assenza dei documenti relativi alla tracciabilità dei rifiuti. In altri termini, l'irregolarità è una chiara manifestazione dell'assenza della documentazione inerente all'attività di gestione dei rifiuti. In tal senso va rilevato che il "FIR", formulario di identificazione dei rifiuti, è un documento di accompagnamento del trasporto dei rifiuti, effettuato da un trasportatore autorizzato, che contiene tutte le informazioni relative alla tipologia del rifiuto, al produttore, al trasportatore ed al destinatario*".



Il Tribunale del Riesame concludeva quindi sostenendo che la mancanza dell'allestimento di mezzi e risorse nell'ambito di una struttura organizzata, anche rudimentale, non consentisse di considerare integrato il reato contestato, rendendo al più ravvisabile, con riferimento all'attività di miscelazione indebita di rifiuti, la contravvenzione di "attività di gestione di rifiuti non autorizzata" di cui all'art. 256 del d.lgs. n. 152/2006.

Con riferimento ai profili inerenti al profitto del reato, infine, si riteneva erronea la classificazione di tutti i rifiuti prodotti a bordo delle imbarcazioni e conferiti presso il porto di Catania come profitto del reato, dovendosi invece tenere in considerazione soltanto i rifiuti qualificati come pericolosi e a rischio infettivo prodotti a bordo delle imbarcazioni nelle attività di soccorso dei migranti.

Orbene, avverso l'ordinanza del 14 gennaio 2019 del Tribunale del Riesame di Catania veniva proposto ricorso in Cassazione da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania, ai sensi dell'art. 325 cod. proc. pen., anche alla luce della ritenuta violazione di legge ex art. 606, comma primo, *lett. b)*, cod. proc. pen. relativamente all'applicazione dell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., come ricostruita dall'organo giudicante.

In particolare, l'ufficio procedente concentrava l'attenzione su due profili critici: l'uno, relativo all'esistenza di mezzi e attività continuative e organizzate e, l'altro, riguardante la quantificazione del profitto.

Con riferimento al primo rilievo, la Procura prospettava l'erroneità delle conclusioni del Collegio in merito all'assenza di mezzi e attività continuative e organizzate poste in essere dall'indagato e strumentali alla realizzazione dell'illecito in contestazione, rilevando invece la presenza di più operazioni, ripetute nel tempo, di irregolare classificazione dei rifiuti e illecito smaltimento dei rifiuti pericolosi a rischio infettivo, attraverso la predisposizione di appositi mezzi ed attività organizzate, finalizzate a tale scopo. Si osservava in proposito come le operazioni di smaltimento, per quanto semplici e non supportate dalla consapevolezza della loro irregolarità da parte dei titolari delle ditte di smaltimento, sarebbero apparse comunque sufficienti ad integrare il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. L'accusa valorizzava infatti l'elemento secondo cui il numero dei conferimenti di rifiuti, intercorso nell'arco di un anno e mezzo, avrebbe avuto come necessario presupposto l'organizzazione professionale del Gianino, il cui ruolo consentiva la conclusione di accordi di subagenzia con agenti marittimi operanti in vari porti italiani, al fine di



rimanere il referente unico delle ONG ovunque le stesse dovessero approdare, e di concludere altresì contratti vantaggiosi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani provenienti dalle navi, con la consapevolezza che nei sacchi sarebbero stati conferiti anche rifiuti sanitari e infettivi<sup>62</sup>.

La funzione dell'imputato nell'ambito di questo complesso meccanismo e la sua condotta, consistente nell'allestimento di mezzi in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo, erano tali da permettergli di sfruttare la propria organizzazione professionale ed il proprio ruolo e di realizzare lo smaltimento illecito dei rifiuti sanitari a rischio infettivo prodotti sulle navi delle ONG. In altri termini, la complessiva attività posta in essere dal Gianino risultava in grado di integrare il presupposto, richiesto dall'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., dell'"allestimento di mezzi e attività continuative e organizzate"<sup>63</sup>.

## **6. Il requisito "organizzativo" nella sentenza della Corte di Cassazione, Sez. 3, 23 maggio 2019, n. 43710**

Nell'aderire ai motivi di ricorso proposti dalla Pubblica Accusa, i giudici di legittimità affermano che quanto disposto dal Tribunale è il risultato di una scorretta applicazione dell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., come tale possibile motivo di ricorso in Cassazione in materia di misure cautelari reali.

La Suprema Corte ricostruisce preliminarmente gli elementi costitutivi del predetto reato, del quale vengono ridelineati i confini, e si sofferma poi, in particolar modo, sul requisito dell'"allestimento di mezzi e attività continuative organizzate", previsto dall'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., fornendone un'interpretazione estensiva.

---

<sup>62</sup> Si veda la già citata Cass. pen., n. 44128/2019.

<sup>63</sup> Per quanto attiene al profilo relativo alla quantificazione del profitto del reato, il Pubblico Ministero affermava inoltre che il risparmio di spesa conseguito dalle ONG attraverso l'illecito smaltimento dei rifiuti avrebbe dovuto essere computato, considerando non soltanto il minor costo sostenuto per lo smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi, ma anche di tutti gli altri rifiuti prodotti a bordo, dal momento che la miscelazione tra rifiuti solidi urbani e rifiuti sanitari pericolosi e la contaminazione delle frazioni non pericolose che ne derivava avrebbe imposto lo smaltimento dell'intero quantitativo di rifiuti secondo la disciplina più stringente prevista per i rifiuti sanitari pericolosi; pertanto, il risparmio di spesa realizzato dalle ONG era rappresentato dalla differenza tra il costo sostenuto per lo smaltimento di tutti i rifiuti e quello che avrebbe dovuto essere sostenuto per smaltirli tutti come rifiuti sanitari pericolosi.



In particolare, con riferimento alla condotta tipica, la Corte precisa come la stessa (che richiede l'allestimento di specifiche risorse) possa sussistere a fronte di una struttura organizzativa di tipo imprenditoriale anche rudimentale, ma idonea ed adeguata a realizzare l'obiettivo criminoso, anche quando la stessa non sia destinata, in via esclusiva, alla commissione di attività illecite, cosicché il reato possa configurarsi anche quando l'attività criminosa sia marginale o secondaria rispetto all'attività principale lecitamente svolta, nonché quando si serva di un apparato che svolga contestualmente un'attività lecita<sup>64</sup>. In questo contesto, anche la mera titolarità dell'impresa, cui il soggetto indagato, nel caso di specie, fa ricorso per la realizzazione delle condotte illecite, è in grado di assumere rilievo in relazione alla configurazione di una attività organizzata. Invero, un'attività organizzata può ritenersi configurabile anche in relazione ad una sola frazione del complessivo ciclo di gestione dei rifiuti, nella misura in cui tale porzione di condotta si inserisca, volontariamente e al fine di realizzare un traffico di ingenti quantitativi di rifiuti, nell'ambito di una più ampia organizzazione. Non appare pertanto necessario che tutte le fasi di tale attività siano realizzate abusivamente e in forma organizzata, nella consapevolezza altresì di partecipare ad una attività illecita e con il fine di ingiusto profitto, essendo invece sufficiente che nell'ambito della complessiva attività si inserisca la condotta di chi, al fine di conseguire un ingiusto profitto, si avvalga di una organizzazione allo scopo di realizzare un traffico continuativo e illecito di ingenti quantitativi di rifiuti<sup>65</sup>.

Secondo la Corte di Cassazione, tale interpretazione sarebbe peraltro desumibile dalla stessa formulazione normativa che pone in rapporto di alternatività le diverse condotte che compongono il ciclo di gestione dei rifiuti e che possono configurare il reato (cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce). In questo contesto, secondo la Corte, non sarebbe necessario che tutte le fasi siano connotate da illiceità, essendo invece sufficiente che anche una sola delle fasi di gestione dei rifiuti avvenga in forma organizzata, dal momento che la norma incriminatrice indica in forma alternativa le varie condotte che, nell'ambito del ciclo di gestione, possono assumere rilievo penale; alla luce di questa ricostruzione appare pertanto bastevole la realizzazione di una

---

64 Cfr. Sez. 3 n. 40827/2005, cit.; n. 47870/2011, cit.; Sez. 3, n. 44632/2015, cit.; Sez. 3, n. 16056/2019, cit..

65 Un orientamento giurisprudenziale ritiene che il traffico di rifiuti non dovrebbe essere realizzato necessariamente mediante una struttura operante in modo esclusivamente illecito, potendo infatti le attività criminali essere collocate in un contesto che comprenda anche operazioni commerciali riguardanti i rifiuti che vengano svolte in modo lecito. Sul punto anche Sez. 4, n. 2117/2011, cit..



sola di tali condotte, se posta in essere in forma stabile e avvalendosi di un'organizzazione.

In applicazione del suesposto principio, quindi, nel caso di specie la Corte, in presenza di sistematica illecita miscelazione di rifiuti sanitari infetti con quelli solidi urbani, ritiene integrata la fattispecie di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. a carico del Gianino che, in qualità di titolare di un'agenzia marittima, si occupava, tra le altre cose, di predisporre i documenti relativi agli arrivi e alle partenze delle navi ONG operanti per il soccorso di migranti.

Orbene, l'interpretazione dei requisiti oggettivi di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., come ricostruiti nella sentenza, consente di superare le conclusioni del Tribunale catanese, per il quale, invece, doveva escludersi nel caso concreto la configurazione del suddetto reato per la mancanza del requisito dell'"organizzazione", in ragione sia della semplicità dell'attività di raccolta e conferimento dei rifiuti, sia per l'assenza di una più ampia organizzazione diretta alla gestione illecita dei rifiuti, nonché a causa della mancata consapevolezza dell'illiceità della gestione da parte dei soggetti incaricati della raccolta e delle successive fasi di smaltimento di tali rifiuti.

Al contrario, secondo la Suprema Corte, il ricorso sistematico alla struttura imprenditoriale (organizzata) del Gianino e il ruolo centrale da quest'ultimo rivestito nella gestione illecita dei rifiuti, con l'obiettivo di trarne profitto (consistente nell'incremento del giro d'affari del Gianino a fronte del risparmio di spesa per le ONG), consentono di affermare che, prescindendo dalla semplicità delle operazioni e nonostante la mancanza dell'elemento soggettivo in capo agli altri soggetti incaricati delle ulteriori fasi di smaltimento, una parte dell'attività di gestione dei rifiuti sia avvenuta illecitamente e in modo continuativo ed organizzato, attraverso le struttura di titolarità del Gianino e per il tramite della sua intermediazione. Dalle indagini emergeva infatti il sistematico inserimento del Gianino, attraverso la propria struttura imprenditoriale, nell'organizzazione di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

La Corte di Cassazione, pertanto, individua il requisito dell'allestimento di mezzi per gestire ingenti quantitativi di rifiuti, in modo continuativo, nel ricorso sistematico alla "*organizzazione professionale dell'agente marittimo Giannino*", il quale si occupava, tra le altre cose, delle attività connesse all'attracco e allo sbarco delle navi nei porti interessati e dei contratti di subagenzia con gli agenti marittimi locali ai fini della consegna e dello smaltimento.

Alla luce di tali risultanze, la Corte, nel ritenere che "*anche solo una parte delle plurime attività da compiere nel ciclo di gestione dei rifiuti e da parte di un solo soggetto, sia svolta in*



*forma organizzata, avvalendosi di una struttura, a ciò anche solo in parte deputata, e a fine di ingiusto profitto*”, annulla l’ordinanza del Tribunale del Riesame di Catania che aveva disposto l’annullamento del sequestro preventivo.

Con riferimento al requisito ulteriore richiesto ai fini dell’integrazione del reato di cui all’art. 452-*quaterdecies* cod. pen., rappresentato dal conseguimento dell’ingiusto profitto, su cui tuttavia la sentenza in commento non si sofferma in dettaglio, la Corte sembra infine seguire il prevalente orientamento giurisprudenziale che considera l’“ingiusto profitto” in senso ampio, non solo come ricavo di carattere patrimoniale ma anche come mero risparmio di costi o come vantaggio di altra natura.

I giudici di legittimità hanno infatti ritenuto che, nel caso di specie, ricorresse il fine di ingiusto profitto non soltanto per il risparmio nelle spese di smaltimento a vantaggio delle ONG ma altresì, con riferimento all’imputato, per il conseguente incremento del suo giro d’affari.

## **7. La prosecuzione del procedimento: la sentenza della Corte di Cassazione del 26 novembre 2020, n. 34774**

Come anticipato, con la sentenza n. 43710/2019 del 23 maggio 2019 la Terza Sezione Penale della Corte di Cassazione, aderendo ai motivi di ricorso proposti dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania, annullava l’ordinanza del Tribunale del Riesame di Catania che aveva caducato il provvedimento di sequestro preventivo, con rinvio al Tribunale di Catania.

Senonché, in data 11 novembre 2019, il Tribunale del Riesame di Catania, quale giudice del rinvio, annullava nuovamente il decreto di sequestro del Gip di Catania, “per indeterminatezza ed indeterminabilità del profitto”, disponendo la restituzione dei beni soggetti a misura restrittiva.

In particolare, il Tribunale del Riesame da un lato accoglieva i rilievi espressi dalla Corte di Cassazione con riferimento all’elemento oggettivo rappresentato dall’allestimento e dall’organizzazione di attività finalizzate alla gestione illecita di rifiuti *ex art. 452-quaterdecies* cod. pen., dall’altra, tuttavia, valorizzava il diverso profilo del calcolo del profitto illecito derivante dal reato, affermando che l’illecito risparmio di spesa costituente profitto del reato andasse parametrato



soltanto in base ai rifiuti a rischio infettivo classificati e smaltiti in modo non conforme alla normativa e non, piuttosto, in relazione al complessivo ammontare dei rifiuti.

Avverso tale provvedimento del Tribunale del Riesame di Catania, il Procuratore della Repubblica di Catania presentava nuovamente ricorso in Cassazione, con riferimento al calcolo dell'ingiusto profitto, deducendo, con un unico motivo, l'erronea applicazione della legge penale. Ad avviso del PM, la posizione del Tribunale del Riesame appariva erronea in quanto, dal momento che la Corte di Cassazione, con la sentenza del 23 maggio 2019, non si era pronunciata in merito al calcolo del profitto del reato, ritenendo assorbente la questione della configurabilità del delitto, il medesimo Tribunale si era limitato a ribadire il proprio precedente giudizio in ordine all'illegittimità del calcolo del profitto effettuato dal Gip, riportando nuovamente le conclusioni di cui al proprio precedente provvedimento.

Nel dettaglio, con riferimento al calcolo del profitto illecito, l'ipotesi accusatoria riteneva che lo stesso consistesse nel risparmio di spesa conseguito grazie allo smaltimento di tutti i rifiuti (anche quelli sanitari ed infettivi illecitamente miscelati) come rifiuti solidi urbani. Il Tribunale aveva invece affermato che “[...] qualora la contaminazione e la miscelazione dei rifiuti [rifiuti pericolosi di tipo sanitario e rifiuti solidi urbani] sia avvenuta, debbano tutti essere smaltiti secondo le regole più stringenti [previste per i rifiuti pericolosi sanitari]”, concludendo tuttavia che “[...] questa è la conseguenza della raccolta indifferenziato dei rifiuti che è stata fatta a bordo delle due navi, che però non autorizza, affatto, a ritenere qualificabili alla stregua di profitto tutti i rifiuti prodotti a bordo [...]”. Solo per i rifiuti pericolosi a rischio infettivo - indebitamente classificati e smaltiti - è infatti configurabile un risparmio di spesa. Solo per essi è dunque configurabile un profitto, il cui ammontare corrisponde alle somme che le ONG avrebbero dovuto versare ove avessero effettuato uno smaltimento a norma di legge. Resta fermo l'obbligo di smaltimento secondo le regole più stringenti per i rifiuti non pericolosi che siano stati miscelati o contaminati con rifiuti pericolosi. Ciò attiene però alla riparazione delle conseguenze del reato e non trasforma i relativi esborsi in profitto [...]”; il Tribunale concludeva, pertanto, affermando che “[...] l'importo di cui è stato disposto il sequestro sia sproporzionato per eccesso rispetto all'ammontare del profitto conseguito per effetto dell'illecito, giacché illegittimamente calcolato con riguardo alla differenza fra il costo sostenuto per lo smaltimento di tutti i rifiuti e quello che avrebbe dovuto essere sostenuto per smaltirli tutti come rifiuti sanitari pericolosi, e non già con riferimento alle



*sole somme risparmiate in conseguenza del reato [...]”.*

Il PM ricorrente considerava tali ultime considerazioni contraddittorie ed errate. Invero se l'intervenuta illecita miscelazione dei rifiuti comportava l'obbligo di smaltimento di tutti i rifiuti prodotti secondo le più onerose regole dettate per i rifiuti sanitari pericolosi, l'illecito profitto sarebbe necessariamente costituito dalla differenza tra il costo sostenuto per smaltire tutti i rifiuti come solidi urbani (come falsamente dichiarati) e quello che avrebbe dovuto essere sostenuto se fossero stati correttamente classificati come rifiuti sanitari pericolosi; le “somme risparmiate in conseguenza del reato” dovevano coincidere pertanto con la differenza tra il costo sostenuto a seguito dell'illecita miscelazione e lo smaltimento come rifiuti solidi urbani ed il costo che avrebbe dovuto essere sostenuto ove gli stessi rifiuti illegittimamente miscelati fossero stati smaltiti secondo le più onerose regole dettate per i rifiuti pericolosi infettivi. Per le ragioni esposte, il Procuratore della Repubblica chiedeva quindi l'annullamento dell'ordinanza impugnata.

A tale impugnazione faceva seguito la presentazione, in data 11 marzo 2020, di una memoria difensiva nell'interesse di Gianino Francesco, in cui si eccepiva preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, in quanto i motivi dedotti, sebbene rubricati come “erronea applicazione di legge” censuravano piuttosto la contraddittorietà della motivazione. In subordine, si rappresentava che *“l'ordinanza impugnata invero indica chiaramente il fondamento erroneo ed illegittimo su cui la Procura etnea ha basato il metodo di calcolo e che dunque ha comportato l'annullamento del decreto di sequestro preventivo per indeterminatezza ed indeterminabilità del profitto. Secondo il Tribunale, infatti, erronea applicazione di legge ha compiuto proprio la Procura Distrettuale di Catania - e conseguentemente anche il Gip - allorché ha calcolato l'illecito profitto ricorrendo all'applicazione analogica di una norma contenuta nella Convenzione Marpol 73/78 e precipuamente la regulation 4 point 3 Annex 13”.*

Ebbene, con sentenza n. 34774 del 26 novembre 2020 la Corte di Cassazione dichiarava i motivi esposti dalla Procura non proponibili in sede di legittimità e, pertanto, l'inammissibilità del ricorso<sup>66</sup>. Con questa decisione si è posto fine, in attesa dello sviluppo del giudizio principale di merito, al procedimento incidentale cautelare ingeneratosi in seguito al decreto di sequestro

---

66 Cass. Sez. U, n. 25932 del 29/05/2008, Ivanov, Rv. 239692, Sez. 5, n. 43068 del 13/10/2009, Bosi, Rv. 245093; Cass. pen., Sez. 6, n. 6589 del 10/01/2013, Gabriele, Rv. 254893, Sez. 3, n. 4919 del 14/07/2016 (dep. 2017), Faiella, Rv. 269296; Sez. 2, n. 18951 del 14/03/2017, Napoli, Rv. 269656. Sul tema FASSI, *Contestazione ex art. 452-quaterdecies cod. pen. correlata alle operazioni di salvataggio condotte dalle ONG*, in *Riv. Giur. Amb online*, 26 gennaio 2021.



preventivo emesso il 18 dicembre 2018.

## 8. Conclusioni

È noto come la genericità e la vaghezza degli elementi costitutivi del delitto di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti ne renda complessa l'applicazione, anche in rapporto con altre fattispecie incriminatrici che sovente con esso concorrono, rispetto al medesimo fatto concreto. Basti pensare alla difficile interazione tra l'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. e l'art. 256 TUA.

Per questo, la giurisprudenza è stata sovente costretta a colmare i limiti e le lacune della disposizione in questione, ricorrendo ad interpretazioni estensive, talvolta, ai limiti dell'applicazione di tipo analogico.

Gli elementi costitutivi rappresentati dall'"allestimento di mezzi e attività continuative organizzate", dagli "ingenti quantitativi" di rifiuti e dal conseguimento di un "ingiusto profitto" vedono infatti sfumare il loro significato, finendo per adattarsi al caso di specie in ragione delle diverse interpretazioni di volta in volta fornite dalla giurisprudenza<sup>67</sup>.

In particolare, in tema di contrasto al fenomeno ecomafioso tale interpretazione "creativa" della disposizione penale, ad opera della giurisprudenza di legittimità, sembra assumere un significato ulteriore. La dilatazione del significato semantico del requisito "organizzativo" pare infatti rispondere alla necessità di individuare una soluzione giuridica a fronte di fenomeni, apprezzabili nell'ambito di attività criminose connesse al ciclo di gestione dei rifiuti, involgenti una pluralità di comportamenti da intendere, tuttavia, non come monadi isolate bensì come segmenti di un unico e ben preciso disegno criminoso.

Nell'ordinamento italiano, infatti, non sembrano rinvenirsi disposizioni incriminatrici in grado di fronteggiare il fenomeno ecomafioso, inteso nella sua dimensione sistematica e unitaria<sup>68</sup>.

Il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., quale "sintesi linguistica di un fenomeno

---

<sup>67</sup> Una conferma in tal senso sembra peraltro pervenire proprio dalla vicenda in commento ove la prima pronuncia della Corte di Cassazione – sent. n. 43710/2019 – ha finito con il fornire un ulteriore spunto per un'ingiustificata prosecuzione del procedimento attraverso il richiamo del requisito dell'"ingiusto profitto".

<sup>68</sup> Sulla difficoltà di rinvenire, nell'ordinamento italiano, ulteriori fattispecie in grado di fronteggiare il fenomeno ecomafioso, così come inteso, si consenta il rinvio a PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, p. 100 ss.



solitamente a formazione progressiva, di cui lo smaltimento è solo l'ultimo atto”<sup>69</sup>, potrebbe rappresentare, letto alla luce di un'interpretazione “ampia”, l'unica fattispecie penale in grado di colpire l'intero apparato criminoso organizzato; è anche in quest'ottica che sembra pertanto potersi leggere la ricostruzione della Corte di Cassazione che si è ritenuto di sviluppare, secondo cui ai fini dell'integrazione del reato apparirebbe sufficiente che anche una sola delle condotte incriminate, in quanto inserita all'interno di un contesto più ampio e sistematicamente preordinato al fine della gestione illecita dei rifiuti, presenti tale carattere di stabilità e organizzazione. Laddove non dovesse accogliersi tale lettura, il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti risulterebbe di difficile applicazione, con il conseguente rischio di lasciare prive di sanzione condotte in grado di cagionare danni, di portata particolarmente gravosa, all'ambiente e alla salute umana.

In altri termini, le criticità interpretative sopra richiamate evidenziano le difficoltà applicative relative al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. che, originariamente introdotto per arginare il fenomeno ecomafioso, potrebbe essere impiegato per contrastare una più estesa gamma di attività e comportamenti illeciti connessi genericamente al ciclo di gestione dei rifiuti; oppure, d'altra parte, potrebbe finire per restare sostanzialmente inapplicato.

Ad ogni modo, tali conclusioni sollecitano certamente una riflessione sia in merito all'idoneità della normativa vigente a cogliere i tratti distintivi del fenomeno ecomafioso e, così, ad efficacemente contrastarlo, sia con riferimento al dato secondo cui al fine di fronteggiare le forme di criminalità ambientale, come tratteggiate nel caso di specie, è necessario prevedere idonei ed efficaci strumenti di prevenzione e repressione, tenendo altresì conto della configurazione sistematica e non episodica del fenomeno ecomafioso, multiforme e articolato.

Con specifico riferimento alla fattispecie di reato in esame, si sottolinea dunque la necessità che la tecnica legislativa sia più rigorosa ed in grado di garantire il rispetto dei principi di tassatività e chiarezza, baluardo indispensabile per assicurare, in un'ottica di legalità, la tutela di diritti fondamentali che, altrimenti, potrebbero essere incisi dalle incertezze che potrebbero conseguire in punto di applicazione sanzionatoria.

La genericità e la complessità tecnica della disposizione analizzata finiscono, infatti, per determinare il rischio che la perseguibilità di determinate condotte sia affidata alle diverse sensibilità dei giudici, con pericolo di lesione del bene giuridico tutelato e sacrificio, altresì, del

---

<sup>69</sup> GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, cit., p. 35.



principio di legalità.

Come si evince dalla vicenda giurisprudenziale esaminata, peraltro, l'incertezza determinata dall'applicazione di fattispecie di reato dai confini "mobili" può comportare conseguenze svantaggiose ulteriori che, dalla lesione dei principi del giusto processo al pericolo di incorrere nella prescrizione dei reati, finisce per coinvolgere, in ultima istanza, anche gli obiettivi, che il diritto penale si dovrebbe prefiggere, di tutela della sfera di pace dei consociati.