

# 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 2 \ 2023

- 231 e reati ambientali: strumenti normativi e orientamenti giurisprudenziali in tema di contrasto alla criminalità ambientale d'impresa di G.M. VAGLIASINDI
- La responsabilità per colpa in caso di inquinamento e disastro ambientale di L. RAMACCI
- Il dolo nei delitti di criminalità organizzata ambientale di G. MONFERINI
- Gestione dei rifiuti e responsabilità penale: i principi di responsabilità condivisa e di responsabilità estesa del produttore tra punti fermi e incertezze interpretative di D. VILLANI
- La pratica della "chiusa" degli uccelli da richiamo concorre ad integrare la fattispecie di cui all'art. 544-ter cod. pen. di E. ROLFI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**IL DOLO NEI DELITTI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA AMBIENTALE.  
LA COSCIENZA DELL'ILLICEITÀ DEL PROGRAMMA ASSOCIATIVO E LA  
COSCIENZA DELL'ABUSIVITÀ NELL'ATTIVITÀ ORGANIZZATA PER IL TRAFFICO  
DI RIFIUTI: GLI OBBLIGHI NON SCRITTI DELL'ATTO AUTORIZZATIVO E  
L'IGNORANZA INESCUSABILE.**

**THE SUBJECTIVE ELEMENT OF ORGANIZED ENVIRONMENTAL CRIME.  
THE AWARENESS OF THE ILLEGALITY OF THE ASSOCIATIVE PLAN AND THE  
AWARENESS OF THE LACK OF AUTHORIZATION IN ORGANIZED WASTE  
TRAFFICKING: THE UNWRITTEN OBLIGATIONS OF THE AUTHORIZATION ACT  
AND THE INEXCUSABLE IGNORANCE.**

**di Giulio MONFERINI**

**Abstract.** Dopo aver comparato i diversi profili distintivi del reato associativo e dell'attività organizzate per il traffico di rifiuti quali reati di criminalità organizzata, viene approfondito il peculiare dolo specifico di ciascun reato. La trattazione si concentra sul controverso tema della consapevolezza dell'abusività delle condotte gestionali e sui limiti imposti dall'art. 5 del codice penale per l'ignoranza inescusabile. La ignoranza non scusabile della legge è il criterio interpretativo per qualificare come dolose le condotte abusive, anche quando esse trovano apparente giustificazione a causa della mancanza di espressi divieti o obblighi nel titolo autorizzativo. Esse invece costituiscono palesi violazioni di norme generali poste a tutela dell'ambiente, da ritenere efficaci e vincolanti seppure non esplicitamente richiamate nell'autorizzazione.

**Abstract.** After comparing the different distinctive profiles of the criminal association and illegal waste trafficking, the specific intent of each crime is studied in detail. The discussion focuses on the controversial issue of awareness of the abusiveness conduct and on the limits imposed by art. 5 of the penal code for inexcusable ignorance. Inexcusable ignorance of the law is the interpretative criterion for qualifying abusive conduct as malicious, even when they find apparent justification due to the lack of express prohibitions or obligations in the authorization title. Instead, they constitute clear violations of general rules aimed at protecting the environment, to be considered effective and binding even if not explicitly referred to in the authorization.

**Parole chiave:** organizzazione di soggetti, organizzazione di mezzi, dolo specifico, programma criminoso, abusivamente, illiceità speciale, ignoranza inescusabile, errore di diritto, errore sul fatto

**Key words:** organization of associated people, organization of instrumental means, specific intent, criminal program, unlawfully, special illegality, inexcusable ignorance, error of law, error of fact



**SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La struttura associata quale necessaria organizzazione di soggetti, il traffico organizzato quale necessaria organizzazione di mezzi – 3. Le condotte atipiche dell'associato e il concorso di persone nel delitto di attività organizzate per il traffico di rifiuti – 4. Le peculiarità del dolo specifico dell'associazione rispetto al dolo di profitto dell'attività organizzata di rifiuti – 5. Il dolo del partecipe del reato associativo: la non necessaria coscienza e volontà della natura abusiva delle condotte dei delitti fine di attività organizzate per il traffico di rifiuti commesse da altri sodali – 6. La coscienza e volontà della abusività e la compatibilità con il principio di inescusabilità dell'ignoranza della legge penale – 7. Il significato dell'avverbio abusivamente. L'ambito di riferimento del rinvio ad altre norme e i problemi di determinatezza della fattispecie. L'atto autorizzativo non è esaustivo degli obblighi e prescrizioni – 8. I contorni del dolo e dell'errore scusabile. L'ignoranza della legge richiamata dalla fattispecie incriminatrice quale errore di diritto – 9. Le tipologie di norme oggetto di rinvio: i casi di norma integratrice e norma extrapenale – 9.a. "Abusivamente" per violazione di norma penale – 9.b. "Abusivamente" per violazione di norma penale a sua volta integrata da altre fonti normative non penali – 9.c. "Abusivamente" per violazione di norme ordinarie statali, che attribuiscono un significato a elementi normativi contenuti nel precetto – 9.d. "Abusivamente" per violazione di norme extrapenali regionali o amministrative – 9.e. "Abusivamente" per violazione di norme generali ambientali non espressamente richiamate dall'atto autorizzativo: l'ignoranza non genera un errore sul fatto ma sul precetto – 10. Alcuni casi particolari di condotte abusive per violazione di norme non espressamente menzionate nell'atto autorizzativo – 10.a. Le normative in deroga e le autorizzazioni – 10.b. L'autorizzazione per il trattamento e la fine della natura di rifiuto – 10.c. L'autorizzazione espressa al recupero e le norme tecniche minime di tutela – 10.d. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'omesso richiamo alle BAT *Conclusions***



## 1. Premessa

Nell'esperienza giudiziaria l'imputazione per il delitto di attività organizzate per il traffico di rifiuti è talvolta formulata nell'ambito di una più ampia contestazione del delitto di associazione per delinquere, rispetto a cui il delitto ambientale è collocato quale reato "fine" del programma della consorceria associata.

La parziale sovrapposizione lessicale delle formule d'accusa lascia aperte molteplici questioni in ordine alla compatibilità in concreto, rispetto ai fatti contestati, fra le due fattispecie incriminatrici, quella associata, variamente intesa come mafiosa o semplice, da una parte e quella organizzata per la gestione abusiva di rifiuti dall'altra. Deve sottolinearsi che non si pone una criticità teorica di compatibilità in astratto, quanto un problema di sovrapposizione in concreto tra le condotte descritte nel capo di imputazione.

Per fornire un contributo interpretativo all'argomento saranno analizzati alcuni aspetti peculiari e distintivi dei due delitti, soffermandoci su tre profili salienti:

- a) la diversa forma dell'organizzazione: l'una di persone, l'altra di mezzi;
- b) la diversa forma di partecipazione, l'una anche atipica, l'altra necessariamente sussumibile nell'istituto del concorso di persone nel reato;
- c) il diverso atteggiarsi del dolo specifico, l'uno coinvolgente un programma illecito rivolto a una indeterminata serie di delitti, l'altro implicante una condotta abusiva produttrice di un lucro.

Nell'analisi sarà data una particolare attenzione all'ultimo dei tre profili, quello più problematico: da una parte per delineare il contenuto dell'elemento soggettivo delle condotte atipiche dell'associato e dall'altra, sul medesimo versante psicologico, per definire quale sia l'oggetto del dolo nel reato di attività organizzate per il traffico, con particolare riferimento alla consapevolezza della natura abusiva delle condotte partecipate. L'esperienza processuale insegna che proprio questa sia una delle questioni più dibattute, ovverosia come incide sull'elemento psicologico della fattispecie il profilo dell'illiceità speciale richiamato dall'avverbio "abusivamente", anche in relazione alla illegittimità dei titoli abilitativi rilasciati o alla carenza di



disciplina di dettaglio dell'autorizzazione<sup>1</sup>.

## **2. La struttura associata quale necessaria organizzazione di soggetti, il traffico organizzato quale necessaria organizzazione di mezzi.**

Analizziamo il primo dei profili evidenziati.

Deve innanzitutto essere ben chiara la consistenza della dimensione organizzativa.

Come ripetutamente ribadito anche dalla Suprema Corte, il reato associativo consiste in una condotta aggiuntiva e non sovrapponibile a una attività organizzata di gestione abusiva di rifiuti e se ne potrà fare corretta contestazione solo se questa portata aggiuntiva sia concretamente delineata.

La portata aggiuntiva nel reato associativo è innanzitutto la sussistenza di una pluralità di soggetti (almeno tre) organizzati, ma essa pur necessaria non è di per sé sufficiente.

Dal punto di vista teorico è perfettamente configurabile il concorso tra i reati di associazione per delinquere (art. 416 cod. pen. ovvero 416-*bis* cod. pen.) e quello di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* cod. pen.), in quanto tra le rispettive fattispecie non

---

<sup>1</sup> 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), Torino, 2012, p. 1590 - 1638; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, si veda capitolo 5.7, *L'organizzazione di traffico illecito di rifiuti*, p. 355 e ss.; BERNASCONI, *Il reato ambientale, Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008; CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, in *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale* (a cura di FIORELLA), Torino, 2019, p. 442-479; TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente I profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2021, si veda in particolare sul raddoppio dei termini di prescrizione, p. 188-196; AMENDOLA, *Il disastro ambientale abusivo non è stato imposto dalla UE ma per introdurre nella nostra legislazione ambientale una restrizione della normale responsabilità penale delle industrie*, in *lexambiente.it*, 26 giugno 2015; RUGA RIVA, *Ancora sul concetto di abusivamente nei delitti ambientali: replica a Gianfranco Amendola*, in *lexambiente.it*, 6 luglio 2015; MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in *penalecontemporaneo.it*, 17 dicembre 2015, per alcune riflessioni sul momento consumativo dei reati ambientali di evento; RAMACCI, *Il "nuovo" art. 260 del D. lgs. n.152/2006, vecchie e nuove questioni*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 3/2016, p. 167 e ss.; DE SANTIS, *Il delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" (art. 260 D. lgs. n. 152/2006)*, in *carabinieri.it*, n. 3/2008, con riferimento ai rapporti tra reati associativi e traffico di rifiuti; DE MATTEIS, *"Reati ambientali"*, in *Altalex Professionale*, n. 32/2015, cap. II, *Le circostanze dei nuovi reati ambientali*, p. 71 e ss.; CRIMI, *Concorso di associazione per delinquere e traffico illecito rifiuti: no a principio di specialità*, da *Il Quotidiano Giuridico*, 19 febbraio 2014; PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, in *Dir. Pen. Cont. Riv. Trim.*, n. 1/2018; CRISTIANO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, si veda in particolare il paragrafo 3 *"Interferenza con i reati associativi"*, in *camminodiritto.it*, n. 9/2020; BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi*, in *Dir. Pen. Cont. Riv. Trim.*, n. 4/2019, p. 176 e ss., e in particolare in tema di organizzazione criminale in tema di reati ambientali si veda il paragrafo 3 sulla disciplina comunitaria dettata dalla Direttiva europea sui reati ambientali (2008/99/CE) e la Decisione Quadro sulla lotta alla criminalità organizzata (2008/841/GAI); GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti. Il punto sulla giurisprudenza di legittimità* in *Dir. Pen. Cont. Riv. Trim.*, n. 12/2018, p. 31 e ss.; PALMISANO, *Il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nell'applicazione giurisprudenziale*, in *lexambiente.it*, n. 3/2022.





sussiste un rapporto di specialità, trattandosi di reati che presentano oggettività giuridiche ed elementi costitutivi diversi, fra cui appunto il numero dei partecipi.

Il primo si caratterizza per una organizzazione anche minima di uomini e mezzi funzionale alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti in modo da turbare l'ordine pubblico. Dove la compartecipazione di almeno tre soggetti è imprescindibile.

Il secondo ricomprende anche condotte mono-soggettive<sup>2</sup>, purché siano caratterizzate dall'allestimento di mezzi, dalla loro natura continuativa e funzionale al compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti, così da esporre a pericolo la pubblica incolumità e la tutela dell'ambiente<sup>3</sup>. Questa considerazione serve già a comprendere come non vi sia una sovrapposizione concettuale. Non è raro il caso di traffici organizzati gestiti da un unico soggetto che certamente si avvale di una pluralità di collaboratori a vari livelli e con diversi ruoli (trasportatori, contabili, manovratori di macchinari ecc.) ciascuno dei quali tuttavia, nel suo ruolo

---

2 Cass. Sez. 3, n. 36119 del 30/06/2016, Gavillucci, RV 267760: *“Il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 del D. lgs. n. 152 del 2006) non ha natura necessariamente plurisoggettiva, richiedendo per la sua integrazione la predisposizione di una struttura volta a realizzare il commercio illegale dei rifiuti che può essere approntata anche da una sola persona”*. Nello stesso senso Cass. Sez. 3, n. 43170 del 23/10/2019, in *rgonline.it*, 2019 con nota di FASSI, *L'allestimento e organizzazione di attività nel traffico illecito di rifiuti ex art. 452 quaterdecies cp.*

3 La possibilità di concorso tra il delitto di cui all'art. 416 cod. pen. e quello contemplato dal d. lgs. n. 152 del 2006, art. 260, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza, con un articolata motivazione da Cass. Sez. 3, n. 5773 del 17/01/2014, Napolitano, RV 258906. Conforme successivamente anche Cass. Sez. 3, n. 52633 del 17/05/2017, Cipolla; Cass. Sez. 3, n. 33087 del 7/9/2021, n. 33087, in *rgaonline.it*, 2021 con nota di GALANTI, *Le misure cautelari personali per il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*. Nel corpo della motivazione della sentenza si legge: *“Con riguardo ai rapporti con il delitto di associazione per delinquere, per l'integrazione di tale delitto è necessaria la predisposizione di un'organizzazione strutturale, sia pure minima, di uomini e mezzi, funzionale alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti, nella consapevolezza, da parte di singoli associati, di far parte di un sodalizio durevole e di essere disponibili ad operare nel tempo per l'attuazione del programma criminoso comune. L'associazione per delinquere si caratterizza perciò per tre fondamentali elementi, costituiti: a) da un vincolo associativo tendenzialmente permanente, o comunque stabile, destinato a durare anche oltre la realizzazione dei delitti concretamente programmati; b) dalla tendenziale indeterminatezza del programma criminoso; c) dall'esistenza di una struttura organizzativa, sia pur minima, ma idonea e soprattutto adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira. Va, altresì, precisato che la realizzazione di una sola tipologia di delitti, quale scopo dell'associazione, non si pone in contrasto con il carattere indeterminato del programma criminoso, giacché esso attiene al numero, alle modalità, ai tempi e agli obiettivi dei delitti progettati, che possono perciò anche integrare violazioni di un'unica disposizione di legge, senza che ciò incida sulla configurabilità del delitto associativo. Inoltre, è certamente configurabile il concorso tra i reati di associazione per delinquere e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, in quanto tra le rispettive fattispecie non sussiste un rapporto di specialità, trattandosi di reati che presentano oggettività giuridiche ed elementi costitutivi diversi, caratterizzandosi il primo per una organizzazione anche minima di uomini e mezzi funzionale alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti in modo da turbare l'ordine pubblico, e il secondo per l'allestimento di mezzi e attività continuative e per il compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti così da esporre a pericolo la pubblica incolumità e la tutela dell'ambiente”*. Cass. Sez. 3, n. 19665 del 27/04/2022, Romanello, RV 283172, Romanello; Cass. Sez. 3 n. 30612 del 25/5/2022, Luccheti (la cui massima è riportata oltre in nota n. 5).



meramente esecutivo di ordini ricevuti, può risultare estraneo a un accordo criminoso e al perseguimento di fini di lucro illecito.

Il delitto associativo, quindi, è contestabile in aggiunta ai delitti fine, purché sia connotato da un “*quid pluris*” in termini di distinto apporto criminale della condotta consumata in forma associata rispetto all’azione descrittiva del reato fine, e tale apporto aggiuntivo nella maggior parte dei casi è riconducibile alle condotte atipiche dell’associato, rispetto all’apporto eventualmente dato quale concorrente nel reato fine.

### **3. Le condotte atipiche dell’associato e il concorso di persone nel delitto di attività organizzate per il traffico di rifiuti.**

Nella prassi sovente in materia di rifiuti, il sodalizio criminale opera non esclusivamente per la commissione del traffico illegale di rifiuti, ma è indirizzato anche ad assicurare continuità a tale attività illecita, attraverso altre azioni criminose di supporto, agevolazione e rafforzamento, comprendenti delitti contro la pubblica amministrazione, falsificazione di formulari, certificati di analisi e registri aziendali, oltre alla commissione di reati di frode tributaria. Simile scenario si connota per l’esistenza di una struttura stabile articolata in distinti ruoli, perdurante e funzionale allo scopo, per la programmazione aperta, articolata, non preventivamente determinata nelle azioni delittuose, e proprio per questo può essere correttamente riconosciuta la possibilità del concorso del reato associativo con quello di cui all’art. 452-*quaterdecies* cod. pen.<sup>4</sup>.

La mera connotazione plurisoggettiva del reato ambientale non è allora di per sé sufficiente a giustificare la contestazione congiunta anche del reato associativo, qualora non sia accompagnata da una specifica adesione soggettiva dei concorrenti a un aperto programma illecito e l’inserimento degli affiliati in una stabile struttura con ripartizione di ruoli, che può riguardare diversi profili, propri delle ragioni costitutive di una associazione.

Non solo. Al delitto associativo sono riconducibili condotte atipiche poste in essere da

---

4 Cass. Sez. 3, n. 26606 del 28/5/2021: “*In materia di rifiuti, può rinvenirsi il sodalizio criminale, non limitato esclusivamente al traffico illegale di rifiuti, ma anche mirato ad assicurare continuità a tale attività illecita attraverso altre azioni criminose comprendenti delitti contro la pubblica amministrazione, la falsificazione di formulari e registri aziendali oltre alla commissione di reati di falso in atto pubblico. Pertanto, può essere correttamente riconosciuta la possibilità del concorso del reato associativo con quello di cui all’art. 452-quaterdecies cod. pen.*”



affiliati a cui potrebbe non essere contestabile una condotta tipizzata riconducibile di un delitto fine. Va infatti ricordato che anche solo l'adesione al *pactum sceleris* e la sua conseguente attuazione è penalmente rilevante, di contro fra i delitti fine del sodalizio potrebbero annoverarsi ipotesi di attività organizzate di rifiuti a condotta mono-soggettiva, posti in essere da uno solo degli affiliati o da costui consumati in concorso con estranei e tuttavia rientranti nel programma criminoso del sodalizio. In questo caso allora risponderanno dell'associazione almeno tre soggetti, ma solo uno di essi vedrà estesa a suo carico la contestazione del delitto ambientale, nella misura in cui ne è risultato concorrente.

Nello sforzo interpretativo di trovare la peculiarità distintiva fra le fattispecie il supremo collegio è arrivato a concludere nelle più recenti decisioni che *“ciò che distingue il concorso di persone nel reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti dall'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di tale delitto non è costituito dalla pura e semplice materialità delle condotte che integrano la fattispecie del reato di cui all'art. 452-quaterdecies, né dall'aspetto organizzativo (tipico del reato associativo ma che è comune al reato di cui all'art. 452-quaterdecies cod. pen. e non è estraneo nemmeno al concorso di persone nel reato come si evince dall'art. 110, comma primo, n. 2, cod. pen.), quanto dal fatto che l'attività di traffico illecito venga posta in essere da più persone che si associano proprio per svolgere tale attività, apportando ciascuna di esse un contributo materiale che non necessariamente deve integrare la condotta (o parte) della condotta specificamente sanzionata dall'art. 452-quaterdecies cod. pen. La necessaria atipicità della condotta associativa rispetto a quella di attività organizzata di traffico illecito di rifiuti (che pure ne costituisca l'unico scopo) è evincibile dalla possibilità, espressamente prevista e sanzionata dal legislatore (art. 452-octies, u.co., cod. pen.) che del sodalizio facciano parte pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale”*<sup>5</sup>.

A fronte di questa non necessaria sovrapposibilità soggettiva, non si può escludere tuttavia che, nel caso concreto, ci si trovi al cospetto di una pluralità di soggetti, magari i medesimi, a cui viene contestato il delitto associativo e il traffico organizzato. Il requisito del numero dei soggetti non è allora sempre risolutivo.

In definitiva per la contestazione congiunta devono essere compresenti ulteriori elementi

---

<sup>5</sup> Cass. Sez. 3, n. 30612 del 25/5/2022, Luccheti.





differenziali, che per quanto riguarda il profilo soggettivo afferiscono alla necessaria compresenza del diverso contenuto del dolo specifico, mancando la quale potrà essere contestato solo a seconda dei casi la partecipazione all'associazione o il concorso nelle attività organizzate per traffico di rifiuti. Ed è forse nell'elemento psicologico che più agevolmente si comprendono i tratti distintivi.

#### **4. Le peculiarità del dolo specifico dell'associazione rispetto al dolo di profitto dell'attività organizzata di rifiuti.**

Entrambi i delitti si caratterizzano quanto ad elemento psicologico dal dolo specifico.

La struttura associata è costituita da un'organizzazione di soggetti avvinti da un patto aperto a dolo specifico vertente sulla condivisione dei fini del sodalizio e non specificamente determinato nell'oggetto illecito<sup>6</sup>, di contro il dolo specifico nel delitto di traffico organizzato abbraccia il programma illecito inerente una filiera gestionale funzionale a conseguire un profitto ingiusto, non necessariamente consistente in un ricavo patrimoniale, potendosi ritenere integrato anche dal mero risparmio di costi o dal perseguimento di vantaggi di altra natura, senza che sia necessario, ai fini della configurazione del reato, l'effettivo conseguimento di tale vantaggio<sup>7</sup>.

Nel reato associativo invece non è requisito soggettivo il fine di profitto in vista del quale agiscono gli affiliati, quanto la consapevolezza di agire per le finalità del sodalizio<sup>8</sup>. Non vi è peraltro dubbio che la sussistenza del dolo specifico del reato fine assurge a forte elemento

---

6 Cass. Sez. 6, n. 19783 del 16/04/2013, RV 255471: “Non è configurabile il delitto di associazione per delinquere quando, pur in presenza di plurime condotte delittuose, siano stati predisposti complessi accorgimenti organizzativi al solo fine di perseguire lo scopo criminoso preventivamente individuato, e non di realizzare una struttura stabile, funzionalmente destinata alla commissione di una serie indeterminata di delitti”. Se ne trae quindi la considerazione che nel reato associativo l'elemento soggettivo richiesto è il dolo specifico, che risiede nella consapevolezza di partecipare e contribuire attivamente alla vita dell'associazione, è necessaria la manifestazione di una co.d. *affectio societatis*.

7 Cass. Sez. 3 n. 40827 del 06/10/2005, Carretta, RV 232348: “Il reato di attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti, di cui all'art. 53 bis del decreto n. 22 del 1997, è punibile a titolo di dolo specifico consistente nel fine di conseguire un ingiusto profitto, che peraltro non deve necessariamente assumere natura di ricavo patrimoniale, potendo integrarsi anche con il semplice risparmio di costi o con il perseguimento di vantaggi di altra natura”; Cass. Sez. 3 n. 40828 del 06/10/2005, Fradella, RV 232351: “Per la configurabilità del reato di traffico illecito di rifiuti, di cui all'art. 53 bis del decreto n. 22 del 1997, il profitto ingiusto non deve assumere necessariamente carattere patrimoniale, potendo essere costituito anche da vantaggi di altra natura”. Nell'occasione è stato osservato che il profitto consisteva non solo in un risparmio nei costi di produzione ma anche in un rafforzamento nella posizione apicale all'interno dell'azienda da parte degli imputati, individuando in ciò un conseguente vantaggio personale immediato e futuro.



indiziario dell'elemento soggettivo della partecipazione adesiva e consapevole all'associazione<sup>9</sup>.

In altri termini il delitto di traffico organizzato può essere commesso da più soggetti in concorso tra loro e con una articolata distinzione di ruoli, ma a differenza del reato associativo, il dolo specifico consiste nel fine di conseguire un ingiusto profitto ed afferisce al conseguimento di un lucro per la gestione abusiva di una determinata filiera del rifiuto e in aggiunta richiede, quale requisito della fattispecie, l'abusività della gestione e di riflesso la consapevolezza di tale abusività in capo ai concorrenti nel reato.

### **5. Il dolo del partecipe del reato associativo: la non necessaria coscienza e volontà della natura abusiva delle condotte dei delitti fine di attività organizzate per il traffico di rifiuti commesse da altri sodali.**

L'istituto della partecipazione o del concorso di persone nel reato associativo (110 cod. pen.) consente di estendere la punibilità anche a soggetti associati o concorrenti esterni che non abbiano preso parte al delitto fine di natura ambientale. Ciò significa che la prova del profilo soggettivo del dolo può limitarsi alla dimostrazione della consapevolezza di aderire al patto associativo e avere la coscienza e volontà di perseguirne i suoi fini, non già che debba essere fornita la prova del dolo dei reati fine programmati o consumati, a cui il sodale non ha preso parte e ancor meno che il dolo riguardi gli elementi essenziali delle singole fattispecie delittuose attuative del patto.

---

8 Cass. Sez. 2, n. 4342 del 14/10/1994, Cavallari, RV 199704: *“Poiché i delitti di cui agli artt. 416 e 416 bis cod. pen. sono caratterizzati dal dolo specifico, e deve conseguentemente sussistere la volontà del concorrente di contribuire a realizzare gli scopi in vista dei quali è costituito ed opera il sodalizio criminoso, non può ipotizzarsi un concorso nel delitto associativo a titolo di dolo eventuale”*.

9 Cass. Sez. 2, n. 35141 del 13/06/2019, Bevilacqua, RV 276740: *“Il dolo del delitto di associazione a delinquere è integrato dalla coscienza e volontà di partecipare attivamente alla realizzazione del programma delinquenziale in modo stabile e permanente e, sebbene la commissione di uno o più delitti programmati dall'associazione non dimostri automaticamente l'adesione alla stessa, questa può desumersi in modo fortemente indiziante dalla stessa realizzazione dell'attività delittuosa in termini conformi al piano associativo”*. Negli stessi termini si veda Cass. Sez. 6, n. 50334 del 02/10/2013, La Chimia, RV 257845; Cass. Sez. 3, n. 18351 del 7/5/2008, RV 240152: *“Il reato di associazione a delinquere sussiste indipendentemente dalla realizzazione del programma criminoso costituito dai delitti fine, cosicché può essere affermato il concorso tra il delitto associativo ed il delitto di truffa offensivo del patrimonio che del primo può costituire, tenuto conto della specifica concreta contestazione, un logico sviluppo. Sussiste anche la possibilità di concorso tra il delitto di truffa e quello di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti. Il secondo è reato offensivo dell'ambiente, a consumazione anticipata e dolo specifico. Esso può quindi ritenersi consumato indipendentemente dal conseguimento dell'ingiusto profitto, purché si compiano le condotte previste dalla norma incriminatrice”*.



Detto in altri termini: il concorrente o l'associato possono essere imputati per il delitto associativo pur non avendo conoscenza specifica di quali condotte delittuose siano state poste in essere nella gestione ambientale, mentre il sodale che compie anche il delitto fine di attività organizzate per il traffico di rifiuti deve avere coscienza e volontà della sua condotta abusiva.

Quando nella fattispecie incriminatrice sono inseriti elementi di illiceità speciale, ossia quelle formule avverbiali con cui si richiama la violazione di un presupposto giuridico vincolante, estraneo al precetto (abusivamente, indebitamente, illegittimamente, arbitrariamente ecc.), si è al cospetto di un elemento normativo del reato. Esso non fornisce un contributo descrittivo di una situazione di fatto, ma richiama un quadro normativo esterno alla fattispecie, attraverso il quale si colora il contenuto della condotta. Si tratta di locuzioni o termini lessicali utilizzati dal legislatore per rinviare ad una norma diversa da quella incriminatrice.

Questa tecnica redazionale della fattispecie viene usualmente adottata per ribadire l'antigiuridicità della condotta, così che in taluni casi l'uso degli avverbi richiamati si riduce a un pleonasma che non aggiunge nulla alla tipicità, e vuole solo rammentare che non vi debbano essere concomitanti cause di giustificazione; in altri casi invece, ove più propriamente si parla di illiceità speciale, come nei delitti ambientali, quelle locuzioni, per lo più avverbiali, segnalano come la condotta o altro elemento del fatto sono contrari a norme diverse da quella incriminatrice in cui sono formulati, e in questi termini parte della dottrina parla di antigiuridicità extrapenale, che arricchisce la descrizione del fatto tipico, divenendone un elemento che dovrà essere rappresentato e voluto ai fini della realizzazione dolosa<sup>10</sup>.

Di contro altra dottrina e la giurisprudenza consolidata evidenziano come anche l'illiceità speciale (extrapenale) sia un'ipotesi riconducibile alla categoria dell'antigiuridicità penale e come tale non sarebbe un elemento che si aggiunge al fatto tipico, in deroga all'art. 5 del codice penale: di esso quindi non sarebbe necessaria la rappresentazione e volizione ai fini della realizzazione dolosa

---

<sup>10</sup> Sull'argomento degli "elementi normativi della fattispecie penale", e sulla necessità che su di essi sia investito l'elemento psicologico del reato si veda: ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, art. 1-84, Milano, 1987, p. 284-285, ove distingue illiceità espressa da illiceità speciale, la prima ridondante e pleonastica, l'altra evocativa di norme extrapenali, notando inoltre che l'illiceità speciale può essere anche implicita, ossia richiamare senza formule espresse normative esterne al precetto; PULITANÒ, *Illiceità espressa e illiceità speciale*, in *Riv. it. dir. e proco. pen.*, 1967, p. 65 ss.; MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova 1979 p. 322- 323; MORGANTE, *L'illiceità speciale nella teoria generale del reato*, Torino, 2002; PADOVANI, *Diritto penale*, Milano, 2008, p. 138.



del reato<sup>11</sup>. Così ad esempio nell'ipotesi di una gestione abusiva di rifiuti consistente in plurimi trasporti non autorizzati, in violazione della disciplina relativa all'iscrizione all'albo dei trasportatori, la coscienza e volontà dovrà avere ad oggetto non già la norma che impone l'obbligo di iscrizione, quanto la situazione di fatto per cui il veicolo trasporta rifiuti senza alcuna abilitazione speciale.

Mentre quindi nessun dubbio residua che la consapevolezza debba cadere sulla condotta o sull'omissione qualificabile abusiva dal quadro di sistema, rimane da chiarire se la coscienza e volontà debba anche investire la qualifica giuridica della condotta medesima come abusiva, ossia riguardare l'antigiuridicità. La questione in tema di rifiuti non è di banale importanza, ma è una delle principali questioni processuali controverse.

Sul punto è bene ricordare che, per principio generale, il dolo non esige la coscienza dell'antigiuridicità o dell'antidoverosità della condotta, perché la mancanza di tale consapevolezza, per ignoranza o per errore, si risolve nella ignoranza della norma penale, come tale inescusabile ai sensi dell'art. 5 del codice penale<sup>12</sup>.

## **6. La coscienza e volontà della abusività e la compatibilità con il principio di inescusabilità dell'ignoranza della legge penale.**

L'illiceità speciale è una formula di rinvio ad altre normative extrapenali, che vanno a integrare il precetto, secondo lo schema delle norme penali in bianco<sup>13</sup>.

Se allora il delitto di attività organizzate per il traffico di rifiuti si connota per essere una fattispecie a condotta qualificata da illiceità speciale (aver gestito “abusivamente” le ingenti

---

11 ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, parte generale*, Milano, 1975, p. 334, secondo cui “non è extrapenale la legge che dà una maggior concretezza alla figura tipica (fattispecie) di un reato, precisandola”; ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari, II*, Milano, 2008, p. 486; CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, in *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale* (a cura di FIORELLA), p. 442-479, si veda in particolare p. 479 e ss. ove viene sottolineato come lo schema dei delitti ambientali segua il modello sanzionatorio di norme precauzionali di natura amministrativa, sanzionando l'inosservanza delle disposizioni amministrativo-cautelari, modello che a sua volta può concretizzarsi in una condotta proveniente da una “fonte generalmente inquinante” (modello parzialmente sanzionatorio di tipo ‘debole’) o addirittura fornita di “specifici” caratteri offensivi, puntualmente descritti dalla norma incriminatrice (modello parzialmente sanzionatorio di tipo ‘forte’). Seguendo la ricostruzione dell'autore appare allora più conferente ricondurre il delitto di attività organizzate per il traffico di rifiuti allo schema del modello sanzionatorio forte.



quantità di rifiuti), ci si chiede quali siano le norme esterne al precetto che ne riempiono di contenuto descrittivo la portata lesiva<sup>14</sup>.

Sul punto in giurisprudenza si è più volte affermato che la natura abusiva della gestione rimanda innanzi tutto al titolo autorizzativo, non solo qualora essa si svolga continuativamente nell'inosservanza delle prescrizioni ivi contenute, ma *“allorché tali autorizzazioni manchino del tutto (cosiddetta attività 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 e accompagnati da bolle false quanto a codice attestante la natura del rifiuto, in modo da celarne le reali caratteristiche e farli apparire conformi ai provvedimenti autorizzatori dei siti di destinazione finale”*<sup>15</sup>.

---

12 Si veda in tema di dolo di detenzione di armi: Cass. Sez. 1, n. 3842 del 13/12/1978, (dep. 1979), Summa, RV 141811: *“Anche per i reati in materia di armi, il dolo non esige la coscienza dell'antigiuridicità o dell'antidoverosità della condotta, perché la mancanza di tale consapevolezza, per ignoranza o per errore, si risolve nella ignoranza della norma penale, come tale inescusabile ai sensi dell'art 5 del codice penale. Ne è richiesto che la detenzione delle armi avvenga per fini vietati dalla legge penale, essendo sufficiente che essa sia cosciente e volontaria nonché obiettivamente illegittima, ossia contraria alle prescrizioni legislative che disciplinano la detenzione delle armi”*; Cass. Sez. 1, n. 15885 del 01/03/2007, RV 236432: *“La coscienza dell'antigiuridicità o dell'antisocialità della condotta non è una componente del dolo, per la cui sussistenza è necessario soltanto che l'agente abbia la coscienza e volontà di commettere una determinata azione. D'altra parte, essendo la conoscenza della legge penale presunta dall'art. 5 cod. pen., quando l'agente abbia posto in essere coscientemente e con volontà libera un fatto vietato dalla legge penale, il dolo deve essere ritenuto sussistente, senza che sia necessaria la consapevolezza dell'agente di compiere un'azione illegittima o antisociale sia nel senso di consapevolezza della contrarietà alla legge penale sia nel senso di contrarietà con i fini della comunità organizzata. Pertanto, anche in materia di armi e munizioni, per quanto concerne l'elemento soggettivo del reato, valgono i principi generali posti dagli artt. 42 e 43 cod. pen., per cui - ad eccezione di ipotesi specifiche - è richiesto il dolo generico, e cioè la coscienza e la volontà del comportamento e la previsione dell'evento da parte dell'agente quale conseguenza della sua azione od omissione, e non si richiede la coscienza dell'antigiuridicità o dell'antisocialità della condotta e tanto meno la volontà di violare una determinata norma di legge, giacché altrimenti rimarrebbe svuotato di contenuto e di efficacia il precetto della inescusabilità dell'ignoranza della legge penale contenuto nel citato art. 5 cod. pen.”*

13 Si veda ad esempio in tema di abusivo esercizio Cass. Sez. 2, n. 16566 del 07/03/2017, RV 269580: *“L'art. 348 cod. pen. è norma penale in bianco, in quanto presuppone l'esistenza di altre norme volte a determinare le professioni per le quali è richiesta la speciale abilitazione dello Stato e l'iscrizione in un apposito albo, con la conseguenza che, saldandosi dette norme con la previsione penale, resta esclusa alcuna violazione dei principi di determinatezza e tassatività della fattispecie”*.

14 Per una ricognizione complessiva delle questioni giuridiche poste dall'avverbio abusivamente nei delitti ambientali si veda: UFFICIO DEL MASSIMARIO, Settore penale, Rel. n. III/04/2015 del 29/5/2015 *“Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”*, in particolare i paragrafi 1.4. e 1.5 sull'abusività della condotta. Si veda anche DE NOZZA, *Il rapporto tra il delitto di traffico illecito di rifiuti e quello d'inquinamento ambientale: un'ipotesi di connessione da concorso formale o da continuazione dei reati*, parte seconda, in *lexambiente.it.*, 2023.

15 Cass. Sez. 5, n. 40330 del 11/10/2006, Pellini, RV 236294. Nella fattispecie le condotte incriminate si svolgevano secondo il cosiddetto sistema del "giro bolla" e cioè i rifiuti, in quantità ingenti, venivano declassificati mediante documenti falsi e fatti confluire in stabilimenti privi dei requisiti necessari mentre le relative autorizzazioni venivano acquisite sulla base di falsità documentali, inidonee rispetto alla natura dei rifiuti effettivamente ricevuti.





Il rinvio, quindi, è sicuramente esteso al contenuto prescrittivo dell'atto autorizzativo, così che le singole prescrizioni del medesimo entrano direttamente nel precetto e diventano criteri interpretativi, normativi e fattuali per comprendere la condotta abusiva abituale.

La stessa giurisprudenza della terza sezione della Suprema Corte in materia di ecodelitti ha ampliato lo spazio di operatività dall'avverbio "abusivamente" andando oltre l'atto autorizzativo, per ricondurvi, seppure non siano espressamente menzionate nel titolo, diverse tipologie di norme, sia statali che regionali, non necessariamente ambientali<sup>16</sup>.

Sull'oggetto del richiamo, anticipando quanto verrà approfondito nelle pagine successive, merita ribadire che l'atto autorizzativo non è fonte esclusiva degli obblighi: certamente il rinvio operato dalla legge opera senza bisogno che lo dica l'atto autorizzativo sia riguardo a una norma penale ambientale ripetutamente violata secondo lo schema dell'abitudine (ad es. art. 256, 257, 258, 259 d. lgs. n. 152/2006), sia riguardo a una norma di natura amministrativa ambientale che delinea le modalità della condotta (ad es. il trasporto di rifiuti non pericolosi con formulari incompleti o inesatti). In questi casi sarebbe del tutto superfluo che l'atto autorizzativo enunciasse il divieto di commettere reati o richiedesse il rispetto dei requisiti soggettivi e oggettivi per lo svolgimento di una attività disciplinata dalla legge.

Poiché la condotta risulta incriminata in quanto presenti quel carattere di abusività che ne arricchisce il fatto tipico, allora il dolo, a differenza del delitto associativo, si configura solo quando l'agente è a conoscenza delle condotte gestorie abusive commesse, siano esse derivanti da prescrizioni dell'atto autorizzativo o dalla legge.

Chiarito in termini generali quale sia il diverso contesto soggettivo dei due delitti, si pongono non pochi problemi applicativi in relazione:

---

16 Cass. Sez. 3, n. 28732 del 27/04/2018, Melillo, RV 273565: "La condotta "abusiva" di inquinamento ambientale, idonea ad integrare il delitto di cui all'art. 452-bis cod. pen. (disposizione introdotta dalla legge 22 maggio 2015, n. 68), comprende non soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative". Fattispecie relativa alla captazione di acqua pubblica di un lago ad uso privato, in violazione dell'art. 17 R.D. n. 1775 del 1933. Si veda conformemente Cass. Sez. 3, n. 46170 del 21/09/2016, Simonelli, RV 268060; Cass. Sez. 3, n. 15865 del 31/01/2017, Rizzo, RV 269491; Cass. Sez. 3, n. 44449 del 15/10/2013, Ghidoli, RV 258326, secondo cui la mancanza delle autorizzazioni non costituisce requisito determinante per la configurazione del delitto che può sussistere anche quando la concreta gestione dei rifiuti risulti totalmente difforme dall'attività autorizzata). Da ultimo si veda anche: Cass. Sez. 3, 21/12/2021 n. 11998, in [rgonline.it](http://rgonline.it), n. 33/2022, con nota di BELLINI e PROCOPPIO, *La Cassazione sul concetto di "abusività" della condotta nel reato di inquinamento ambientale*.



➤ Al significato dell'avverbio abusivamente, ossia alla individuazione delle norme a cui l'avverbio abusivamente rinvia, alla loro natura di fonte integratrici del precetto o di legge extrapenale e alla configurabilità di un errore sul fatto per omessa elencazione delle norme da osservare nell'atto autorizzativo.

➤ Ai contorni del dolo e dell'errore scusabile. In tema di dolo dovrà essere chiarito se il requisito della illiceità speciale si ponga come una sorta di deroga ai principi di non scusabilità dell'ignoranza della legge penale, per cui sarebbe necessaria la coscienza dell'antigiuridicità della condotta, o se invece si rimanga nell'ambito dei principi generali e il dolo debba intendersi come coscienza e volontà delle condotte abusive e non della loro antigiuridicità, salvo che un errore di interpretazione cada su norma extrapenale e si sia tradotto in errore sul fatto.

➤ Alla tipologia di norma oggetto di rinvio. Sempre in relazione alla natura delle norme richiamate e alla tecnica del rinvio adottata, rimane da chiarire come si dovranno applicare i principi generali del diritto penale in tema di inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, ovverosia se considerare la loro ignoranza o errata interpretazione come errore di diritto su legge penale o errore sul fatto su norma extrapenale e se rispetto alle norme richiamate può introdursi un criterio di distinzione tra quelle integratrici e quelle extrapenali.

### **7. Il significato dell'avverbio abusivamente. L'ambito di riferimento del rinvio ad altre norme e i problemi di determinatezza della fattispecie. L'atto autorizzativo non è esaustivo degli obblighi e prescrizioni.**

Quando l'illecito penale è connotato da elementi normativi della fattispecie a richiamo aperto, quali appunto l'avverbio "abusivamente" o similari, a quali norme prescrittive si deve fare riferimento? A quelle espressamente citate nell'atto autorizzativo o anche a norme implicitamente richiamate? A norme primarie o secondarie? Ed ancora, possono essere quelle norme o quelle autorizzazioni amministrative non strettamente funzionali alla tutela dell'ambiente quale materia delineata *ex* 117 Cost. (per esempio poste a difesa del territorio, del paesaggio, dell'agricoltura, della salute o del decoro urbano)?

E soprattutto, si tratta di un richiamo aperto, che ricomprende anche la generica violazione dei generali principi di tutela ambientale (ad es. di precauzione, di prevenzione etco., di cui



all'art.3-ter d. lgs. n. 152/2006) anche se non si traduce in specifici precetti muniti di autonome sanzioni amministrative o penali?

Una risposta alle questioni poste è stata più volte data dalla corte di legittimità, mostrandosi stabilmente orientata a considerare quanto prescritto e disciplinato nell'atto autorizzativo non esaustivo. Sul punto da ultimo è stato ritenuto dal supremo collegio che il rinvio all'atto autorizzativo vada esteso anche alle norme tecniche di settore (cosiddette BAT, le migliori tecnologie disponibili), da intendersi implicitamente richiamate dall'autorizzazione anche ove essa non ne faccia espressa menzione prescrittiva. La ragione si troverebbe nella esplicita previsione della legge che impone il rispetto e il recepimento di tali norme tecniche per lo svolgimento di talune attività di gestione ambientale autorizzabili con AIA (autorizzazione integrata ambientale), per assicurare appunto la miglior tecnologia disponibile ad un costo ragionevole<sup>17</sup> (ma per un commento più di dettaglio sulla decisione si veda oltre).

L'adozione di questa tecnica sanzionatoria per il delitto di attività organizzate per il traffico di rifiuti, tipica delle norme penali in bianco, è stata censurata in dottrina, perché la qualificazione della abusività della condotta, con riferimento alla violazione di qualsiasi disposizione di legge, anche di carattere extrapenale, esporrebbe la fattispecie a censure di non sufficiente determinatezza e di violazione del principio di legalità<sup>18</sup>.

A parere di chi scrive questa censura di indeterminatezza tuttavia è infondata<sup>19</sup> nella misura in cui il richiamo generico a norme violate si specifichi nel caso concreto in violazioni che trovino fonte nella legge ordinaria e siano causalmente orientate alla gestione lucrosa e abusiva, e non si traducano in violazioni meramente occasionali, non funzionali al perseguimento dell'ingiusto

---

17 Cass. Sez. 3 n. 33089 del 15/7/2021, RV 282101, in *lexambiente.it*, n. 2/2022, con nota di PISANI, *Best available techniques (BAT) e abusività della condotta nel traffico illecito di rifiuti*: “La verifica della rispondenza delle autorizzazioni ambientali alle BAT, in relazione al tipo di attività svolta e alla incidenza della eventuale difformità, e, in ogni caso, il rispetto di queste ultime (anche in questo caso tenendo conto del tipo di attività e della rilevanza della eventuale inosservanza delle BAT Conclusions), assume rilievo al fine dell'accertamento della abusività della condotta, in quanto le stesse concorrono a definire il parametro, di legge o di autorizzazione, di cui è sanzionata la violazione e la cui inosservanza, se incidente sul contenuto, sulle modalità e sugli esiti della attività svolta, può determinare la abusività di quest'ultima, in quanto esercitata sulla base di autorizzazione difforme da BAT Conclusions rilevanti ai fini di tale attività o in violazione di queste ultime”.

18 RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 254 ss.; BOSI, *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, in *penalecontemporaneo.it*, n. 1/2018, p. 208; ZIRULIA, *Il ruolo delle Best Available Techniques (BAT) e dei valori limite nella definizione del rischio consentito per i reati ambientali*, in *lexambiente.it*, n. 4/2019, p. 10 ss.; BERNASCONI, *Il reato ambientale*, Pisa 2008, p. 127 e ss.; DE MATTEIS, *I Reati ambientali*, Milano, 2015, p. 13 e ss.



profitto e alla gestione di ingenti quantitativi di rifiuti, come ad esempio quando la carenza dell'autorizzazione assuma rilievo puramente formale e non sia causalmente collegata agli altri elementi costitutivi del traffico<sup>20</sup>.

Alla luce delle considerazioni precedenti allora non può ritenersi compatibile con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale un generico richiamo all'art 3-ter del d. lgs. n. 152/2006<sup>21</sup>, ai principi di correzione, chi inquina paga, di prevenzione e precauzione senza che essi si siano tradotti in concreto in specifiche disposizioni di legge o in prescrizioni amministrative

---

19 Si veda per un vaglio costituzionale su tale tecnica normativa CO. Cost. n. 5 del 13/01/2004, di cui di seguito riporta un ampio passo argomentativo. *“La formula «senza giustificato motivo» e formule ad essa equivalenti od omologhe — «senza giusta causa», «senza giusto motivo», «senza necessità», «arbitrariamente», ecco. — compaiano con particolare frequenza nel corpo di norme incriminatrici, ubicate tanto all'interno dei codici (cfr. artt. 616, 618, 619, 620, 621, 622, 633, 652, 727, 731 cod. pen.; artt. 111, 113, 117, 123, 124, 125, 147, 148, 151, 243 cod. pen. mil. pace; artt. 63, 94, 96, 100, 101, 126, 145, 146, 151, 168, 170, 184, 185, 218, 221, 222 cod. pen. mil. guerra) che in leggi speciali (cfr., ex plurimis, art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110; art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152; art. 180 del d. lgs. n. 24 febbraio 1998, n. 58; art. 56 del d. lgs. n. 28 agosto 2000, n. 274; nonché art. 6, comma 3, dello stesso d. lgs. n. 286 del 1998), e descrittive di reati di natura non soltanto commissiva, ma anche omissiva, quale quello in esame (cfr., ad esempio, artt. 652 e 731 cod. pen.; artt. 113, 117, 123, 125, 147, 148, 151, 243 cod. pen. mil. pace; art. 108 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361; art. 89 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570; art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 286 del 1998). Dette clausole sono destinate in linea di massima a fungere da “valvola di sicurezza” del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché — anche al di fuori della presenza di vere e proprie cause di giustificazione — l'osservanza del precetto appaia concretamente “inesigibile” in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo, di obblighi di segno contrario, ovvero della necessità di tutelare interessi confliggenti, con rango pari o superiore rispetto a quello protetto dalla norma incriminatrice, in un ragionevole bilanciamento di valori. Il carattere “elastico” della clausola si connette, nella valutazione legislativa, alla impossibilità pratica di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a “giustificare” l'inosservanza del precetto. Una simile elencazione sconterebbe immancabilmente — a fronte della varietà delle contingenze di vita e della complessità delle interferenze dei sistemi normativi — il rischio di lacune: lacune che, peraltro, tornerebbero non a vantaggio, ma a danno del reo, posto che la clausola in parola assolve al ruolo, negativo, di escludere la punibilità di condotte per il resto corrispondenti al tipo legale. La frequenza dell'impiego di una determinata formula nella legislazione ordinaria non equivale ancora, ovviamente, ad una patente di legittimazione sul piano costituzionale: rimanendo ferma, al contrario, l'esigenza di accertare, in relazione al singolo contesto di utilizzo, che la locuzione de qua — in quanto incidente, sia pure in negativo, sulla delimitazione dell'area dell'illiceità penale — non ponga la norma incriminatrice in contrasto con il fondamentale principio di determinatezza, rimettendo di fatto all'arbitrio giudiziale la fissazione dei confini d'intervento della sanzione criminale. Deve essere peraltro di guida, in tale indagine, il criterio, reiteratamente affermato da questa Corte, per cui la verifica del rispetto del principio di determinatezza va condotta non già valutando isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, ma raccordandolo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa si inserisce. L'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito penale di espressioni sommarie, di vocaboli polisensivi, ovvero — come nella specie — di clausole generali o concetti “elastici”, non comporta un vulnus del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice — avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca — di stabilire il significato di tale elemento, mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo (cfr., ex plurimis, sentenze n. 34 del 1995; n. 31 del 1995; n. 122 del 1993; n. 247 del 1989; v., altresì, sentenza n. 263*



vincolanti per l'autore del reato.

Quanto alle fonti normative estranee al diritto ambientale, come si argomenterà oltre, esse possono integrare la fattispecie incriminatrice, ma in quanto leggi extrapenali destinate a regolare rapporti diversi, sono da considerare riconducibili alla disciplina prevista dall'art. 47, co. 3, cod. pen. con riguardo all'errore o all'ignoranza sul loro contenuto che generi errore sul fatto.

Si aggiunga che la tecnica legislativa del rinvio alla violazione delle norme che regolano la gestione dei rifiuti non può che essere generico e necessitante di volta in volta una sua concretizzazione, in quanto l'esasperante casistica è un male ancora peggiore<sup>22</sup>.

La casistica lascia subito l'interprete in balia di infinite controversie sulla interpretazione analogica o estensiva per quanto non espressamente elencato e apre la strada, in una materia così tecnica, a sacche di impunità per situazioni apparentemente analoghe.

Un esempio valga per tutti: la gestione dei fanghi destinati allo spandimento per l'agricoltura è abusiva non solo se viola la disciplina speciale di settore del d. lgs. n. 92/1999, come da ultimo emendata dal d. l. 190/2018, art. 41, con introduzione di valori limite per gli idrocarburi, ma anche se, pur nel rispetto della prima, viola le norme generali a tutela dei suoli e delle matrici ambientali (disciplina sulle bonifiche per i parametri non espressamente disciplinati dalla norma speciale) sebbene di essa non se ne faccia cenno esplicito nell'autorizzazione all'impiego dei fanghi. Questo, come molti altri sono casi per cui il non scritto dell'autorizzazione trova ampia disciplina nella legge generale, così che non può dirsi in buona fede chi, operatore del settore, invochi l'assenza di disciplina di dettaglio nell'atto autorizzativo per asserire di avere agito nella convinzione che tutto ciò che non è prescritto è consentito.

---

del 2000; ordinanza n. 270 del 1997)".

20 Cass. Sez. 3, n. 44449 del 15/10/2013, Ghidoli, RV 258326: "In tema di traffico illecito di rifiuti, il requisito dell'abusività della gestione 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. Ne consegue che la mancanza delle autorizzazioni non costituisce requisito determinante per la configurazione del delitto che, da un lato, può sussistere anche quando la concreta gestione dei rifiuti risulti totalmente difforme dall'attività autorizzata; dall'altro, può risultare insussistente, quando la carenza dell'autorizzazione assuma rilievo puramente formale e non sia causalmente collegata agli altri elementi costitutivi del traffico".

21 Art. 3-ter d. lgs. 152/2006, Principio dell'azione ambientale. "1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale".

22 Si veda sul punto Corte Cost n. 5 del 13/01/2004 già citata nella relativa motivazione nella nota precedente.





## **8. I contorni del dolo e dell'errore scusabile. L'ignoranza della legge richiamata dalla fattispecie incriminatrice quale errore di diritto o errore su norma extrapenale.**

A ben vedere il tema dell'errore scusabile e della buona fede allude a uno dei punti più controversi delle vicende giudiziarie in materia di attività organizzate di rifiuti: ossia quali siano i limiti, le prescrizioni e i divieti che l'autore della condotta contestata ragionevolmente avrebbe dovuto conoscere nell'apprestarsi a una gestione dei rifiuti di ingente quantità e quindi quali siano i contorni del dolo a lui rimproverabili.

Sappiamo che il delitto è necessariamente doloso, e pur ammettendosi un dolo eventuale, si deve fornire la prova della coscienza e volontà dell'illiceità speciale, secondo le regole del codice penale, rispetto alle quali dovrà applicarsi la disciplina in tema di errore scusabile differenziata a seconda che trattasi di rinvio a norma penale o norma tecnica integratrice del precetto penale o norma extrapenale o norma prescrittiva contenuta nell'atto autorizzativo.

Chi scrive è convinto, in linea con la giurisprudenza consolidata, che per coscienza e volontà debba intendersi consapevolezza della condotta abusiva, non già consapevolezza della anti giuridicità, intesa come consapevolezza della sua natura abusiva per contrasto con una norma specifica, perché questo è l'ambito dell'errore di diritto rispetto al quale vigono le regole dell'art. 5 e dell'art. 47 del cod. pen. Residua tuttavia un ambito più ristretto di norme richiamate, destinate a disciplinare materie e settori diversi da quello ambientale, della cui ignoranza o errore si può parlare con riferimento a norma extrapenale.

## **9. Le tipologie di norme oggetto di rinvio: i casi di norma integratrice e di norma extrapenale.**

Sono configurabili diversi possibili scenari di errore o ignoranza sulla norma richiamata dall'avverbio "abusivamente", che si possono di seguito sintetizzare.

a) **"Abusivamente" per violazione di norma penale (gestione senza autorizzazione, gestione clandestina).**



Nella maggior parte dei casi l'errore di diritto non sarà scusabile in quanto incidente sulla norma penale (art. 5 cod. pen.) richiamata dall'avverbio. Si pensi a tutti i casi in cui l'abusivismo deriva da violazione di fattispecie di reato contravvenzionale reiterate, che già esse stesse sono reato. In questi casi il reato abituale improprio pone pochi problemi interpretativi in punto di dolo, ad es per violazione dell'art 256 co. 1, dell'art. 256, co. 3, o dell'art. 29 *quattuordecies*, co. 1, d. lgs. n. 152/2006 per carenza di autorizzazione. In questo caso poi non si pone neanche un problema di errore su norma extrapenale che causa un errore sul fatto, poiché ignorare una norma penale seppure richiamata non è mai un errore, ma ignoranza inescusabile *ex art 5 cod. pen.*

**b) “Abusivamente” per violazione di norma penale a sua volta integrata da altre fonti normative non penali (gestione in violazione di autorizzazione).**

Diventa invece molto più controversa la questione quando la violazione delle norme penali contravvenzionali che profilano l'abusivismo afferiscono a difformità delle prescrizioni dell'atto autorizzativo esistente. Anche in questo ambito siamo nell'alveo della disciplina dell'art. 5 cod. pen., ma la particolarità è che la norma penale violata a sua volta rimanda a norme tecniche o al contenuto prescrittivo di atti autorizzativi. Per tali rinvii non si può invocare l'errore sul fatto causato da errore o ignoranza su legge extrapenale (art. 47 co. 3 cod. pen.)<sup>23</sup> in quanto la fattispecie incriminatrice contravvenzionale (gestione in violazione dell'autorizzazione) contiene in sé espressamente i richiami riempitivi del contenuto del precetto e non si tratta quindi di normativa extrapenale destinata a disciplinare autonomamente rapporti giuridici di carattere non penale<sup>24</sup>.

**c) “Abusivamente” per violazione di norme ordinarie statali, che attribuiscono un significato a elementi normativi contenuti nel precetto (ad. es. nozione di rifiuto, nozione di gestione nella forma del recupero o dello smaltimento ecco.)<sup>25</sup>.**

Anche in questo caso ci si trova al cospetto di un errore di diritto, trattandosi di termini e significati esplicitamente incorporati in una norma penale, quale potrebbe essere la definizione di una qualifica soggettiva del soggetto agente, o la nozione dell'oggetto del reato<sup>26</sup> su cui si svolge

---

23 L'errore su una legge diversa dalla legge penale esclude la punibilità, quando ha cagionato un errore sul fatto che costituisce il reato.



l'attività criminosa<sup>27</sup>. Anche quando la norma extrapenale a sua volta rinvia, per essere riempita di un qualche contenuto, a una ulteriore disciplina tecnica (si pensi a una gestione abusiva di rifiuti mediante recupero, ove la disciplina extrapenale sul recupero rinvia ai decreti ministeriali per il dettaglio dei requisiti, condizioni e limiti) non è appropriato il richiamo alla disciplina dell'errore sul fatto cagionato da errore su norma extrapenale, essendo anche questa ipotesi inquadrabile nell'ambito della determinazione di un elemento normativo/tecnico contenuto nel precetto<sup>28</sup>, rispetto alla ignoranza del quale vale la stringente e restrittiva regola generale contenuta nell'art. 5 cod. pen., come adeguata dalla Corte Costituzionale, in tema di ignoranza inevitabile<sup>29</sup>.

---

24 Cass. Sez. 6, n. 25941 del 31/03/2015, Ceppaglia, RV 263808: *“Deve essere considerato errore sulla legge penale, come tale inescusabile, sia quello che cade sulla struttura del reato, sia quello che incide su norme, nozioni e termini propri di altre branche del diritto, introdotte nella norma penale ad integrazione della fattispecie criminosa, dovendosi intendere per “legge diversa dalla legge penale”, ai sensi dell'art. 47 cod. pen., quella destinata in origine a regolare rapporti giuridici di carattere non penale e non esplicitamente incorporata in una norma penale, o da questa non richiamata neppure implicitamente”*; Cass. Sez. IV, n. 14819 del 30/10/2003 (dep. 2004): *“L'errore scusabile ai fini dell'elemento intenzionale del reato, oltre che ad incidere sul fatto costituente reato, deve discendere dall'erronea interpretazione di una legge extrapenale e cioè deve cadere su una norma destinata esclusivamente a regolare rapporti giuridici di carattere non penale, né richiamati, esplicitamente o implicitamente, dalla norma penale, in quanto tale legge, inserendosi nel precetto ad integrazione della fattispecie criminosa, concorre a formare l'obiettività giuridica del reato, con la conseguenza che l'errore che ricade su di essa non può avere efficacia scusante al pari dell'errore sulla legge penale vera e propria”*; Cass, Sez. 5 n. 44107 del 30/9/2011, in *penalecontemporaneo.it*, 2012, con nota di TIANI, *L'ignoranza delle modalità obbligatorie per l'interruzione volontaria della gravidanza costituisce ignoranza inescusabile della legge penale (art. 5 c.p.)*. Si legge nel corpo della motivazione della sentenza citata: *“La coscienza dell'antigiuridicità o dell'antisocialità della condotta non è una componente del dolo, per la cui sussistenza è necessario soltanto che l'agente abbia la coscienza e volontà di commettere una determinata azione. D'altra parte, essendo la conoscenza della legge penale presunta dall'art. 5 c.p., quando l'agente abbia posto in essere coscientemente e con volontà libera un fatto vietato dalla legge penale, il dolo deve essere ritenuto sussistente, senza che sia necessaria la consapevolezza dell'agente di compiere un'azione illegittima o antisociale sia nel senso di consapevolezza della contrarietà alla legge penale sia nel senso di contrarietà con i fini della comunità organizzata (RV 236432). Del tutto improprio appare dunque il richiamo all'art. 47 c.p., norma che regola il caso dell'errore sulla legge diversa da quella penale, tale potendosi considerare solo quella destinata in origine a regolare rapporti giuridici di carattere non penale e non esplicitamente in una norma penale o da questa non richiamata anche implicitamente (vedi in tal senso RV 169820)”*; Cass. Sez. 6, n. 11156 del 28/06/1989, Giordano, RV 181944: *“Legge diversa da quella penale è solo quella destinata in origine a regolare rapporti giuridici di carattere non penale, né richiamati, né incorporati - implicitamente o esplicitamente - in una norma penale. Ne deriva che le Disposizioni legislative che disciplinano i doveri del custode di cose sequestrate non hanno natura di norma extrapenale poiché l'art. 328 cod. pen. con l'avverbio “indebitamente” recepisce ogni violazione delle regole riguardanti l'attività dei singoli pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio”*. In dottrina si veda GATTA, *Abolito criminis e successione di norme “integratrici”: teoria e prassi*, Milano, 2008; GATTA, *Abolito criminis e successione di norme “integratrici” nella recente giurisprudenza delle sezioni unite della corte di cassazione*, in *penalecontemporaneo.it*, 2010.

25 L'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. nel precetto introduce condotte che richiamano elementi normativi extrapenale per comprendere il significato delle condotte elencate e dell'oggetto: *“cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti”*.



**d) “Abusivamente” per violazione di norme extrapenali regionali o amministrative.**

È noto che la legge regionale non può introdurre sanzioni penali<sup>30</sup>, può invece dettare norme più restrittive e di maggior tutela rispetto a quelle statali in materia ambientale. Quando una legge statale recepisce, anche implicitamente, la disciplina più restrittiva regionale accompagnandola da sanzione penale non pare violato il principio di legalità. Questo sembra essere il caso dell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., ove l'avverbio “abusivamente” può essere inteso anche quale violazione di

---

26 Per la nozione di rifiuto ad es. la definizione normativa è data dall'art. 183 lett. a) del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, cosiddetto testo unico ambientale: “*Qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*”. A sua volta poi il disfarsi è normativamente definito dal concetto di gestione di cui all'art 183 lett. n) “*gestione dei rifiuti*”: *la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati; o) “raccolta”: il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento;*

27 Cass. Sez. 6, n. 9473 del 13/01/2017, Cardia: “*La definizione di pubblico ufficiale e quella di incaricato di pubblico servizio, di cui rispettivamente agli artt. 357 e 358 cod. pen., richiamano con rinvio ricettizio le norme extrapenali che determinano la natura pubblica della funzione o del servizio e pertanto il contenuto di quelle definizioni, così ampiamente inteso, acquista natura di norma penale non solo perché i predetti articoli sono inseriti nel cod. pen., ma soprattutto perché la qualità del soggetto ivi contemplata deve intendersi richiamata in ogni precetto di natura penale che prevede la figura di pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio quale soggetto attivo o passivo del reato; ne consegue che l'errore sulla qualità di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, che derivi da ignoranza o falsa interpretazione della legge, non vale a scusare l'agente, risolvendosi in errore sulla legge penale*”.

28 Cass. Sez.3, n. 38087 del 02/07/2009, Cinti, RV 244929: “*L'ignoranza della norma extrapenale richiamata dall'art. 15, lett. c) della L. 14 luglio 1965, n. 963 in tema di divieti di pesca marittima non può trasformarsi in un errore sul fatto che costituisce il reato, rilevante ai sensi dell'art. 47, comma terzo, cod. pen. Si tratta del Reg. CE 17 giugno 1994, n. 1626 che non consente alcuna deroga al divieto di pesca e commercializzazione del novellame, a differenza della normativa nazionale*”

29 Corte Cost. n. 364/1988 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 cod. pen. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile: “*...ove (a parte i casi di carente socializzazione dell'agente) la mancata previsione dell'illiceità del fatto derivi dalla violazione degli obblighi d'informazione giuridica, che sono, come s'è avvertito, alla base d'ogni convivenza civile deve ritenersi che l'agente versi in evitabile e, pertanto, rimproverabile ignoranza della legge penale. Come in evitabile, rimproverabile ignoranza della legge penale versa chi, professionalmente inserito in un determinato campo d'attività, non s'informa sulle leggi penali disciplinanti lo stesso campo*”. Come si vede l'ignoranza dovuta a violazione di obblighi di informazione e l'ignoranza qualificata dell'operatore professionale che opera in un campo determinato e che deve quindi conoscere il sistema normativo di contesto, non rendono inevitabile l'ignoranza; Cass. Sez. 3, n. 23810 del 08/04/2019, Versaci, RV 275993: “*Ai fini dell'integrazione del reato di dichiarazione infedele, previsto dall'art. 4 del d. lgs. 74 del 2000, la mancata conoscenza, da parte dell'operatore professionale, della norma tributaria posta alla base della violazione penale contestata, costituisce errore sul precetto che non esclude il dolo ai sensi dell'art. 5 cod. pen., salvo che sussista una obiettiva situazione di incertezza sulla portata applicativa o sul contenuto della norma fiscale extrapenale, tale da far ritenere l'ignoranza inevitabile*”, Conforme anche Cass. Sez. 7, n. 44293 del 13/07/2017, RV 271487.



condotte disciplinate in via più restrittiva da legge regionale, rispetto al quadro generale del sistema statale ambientale; ciò perché, come più volte è stato ribadito in materia urbanistica, si rimane nell'ambito della configurazione del precetto penale<sup>31</sup>. Ma con un limite: che si tratti di norme regionali destinate a disciplinare la materia ambientale e in particolare la gestione dei rifiuti. Il richiamo infatti al gestire "abusivamente" deve far ritenere le norme ambientali regionali integratrici del precetto (art. 5 cod. pen.) solo rispetto a questo rapporto funzionale<sup>32</sup>. Quando invece la legge regionale disciplina altre materie di sua competenza (per esempio l'agricoltura), la norma regionale che connota la condotta abusiva dovrà considerarsi extrapenale (art. 47 co. 3 cod. pen.).

Analogamente si può ritenere corretto il richiamo all'errore su legge extrapenale nel caso di ignoranza o errore su una legge non ambientale o su una disciplina di natura amministrativa fondata su legge statale o regionale che non trova fonte direttamente nell'atto autorizzativo di gestione dei rifiuti o in generale nella materia ambientale, ma diventa nel caso concreto correlata alla attività di gestione considerata, in quanto sono delineate prescrizioni o divieti che occasionalmente sono causalmente connessi a tale attività (ad esempio normative di pianificazione urbanistica e titoli edilizi che stabiliscono divieti di ubicazione di impianti o stoccaggi o lavorazioni, ecco.). Si tratta di

---

30 Cass. Sez. 3, n. 26424 del 11/02/2016, RV 267222: "Il divieto nell'esercizio dell'attività venatoria, se previsto dalla legislazione regionale in termini diversi rispetto a quelli sanciti dalla legislazione statale, assume funzione integrativa della norma penale solo quando abbia effetti in "bonam partem"; mentre, nel caso in cui abbia un ambito più esteso rispetto a quello fissato dalla legge penale statale, la sua inosservanza può eventualmente costituire solo un illecito amministrativo, se come tale previsto dalla normativa medesima". La riserva penale in capo allo Stato è formulata in termini espressi nella legislazione in materia edilizia e urbanistica (art. 22 TU Edilizia), sul punto si veda ad esempio Cass. Sez. 3, n. 21511 del 25/05/2006, Luminari, RV 235528: "La demolizione del preesistente fabbricato eseguita nell'ambito di intervento di ristrutturazione edilizia, pur ponendosi in contrasto con l'art. 6, Legge Regione Marche 8 marzo 1990 n. 13, che vieta la demolizione gli edifici rurali preesistenti, non è penalmente sanzionata in quanto l'art. 22 del d.P.R. 380 del 2001 nell'autorizzare le Regioni a stabilire un ambito operativo della D.I.A. e del permesso di costruire diverso da quello stabilito dalle norme statali, fa in ogni caso esplicitamente salvo il regime delle sanzioni penali."

31 Cass. Sez. U, n. 11635 del 12/11/1993: "La previsione di cui all'art. 20 comma primo lett. a) legge 28 febbraio 1985, n. 47, configura una ipotesi di norma penale in bianco, atteso che per la determinazione del precetto viene fatto rinvio a dati prescrittivi, tecnici e provvedimenti, di fonte extrapenale. Il precetto, infatti, comprende, oltre alle parziali difformità delle opere eseguite, la violazione degli strumenti urbanistici e del regolamento edilizio, l'inosservanza delle prescrizioni della concessione edilizia e l'inosservanza delle modalità esecutive dell'opera risultanti dai suddetti strumenti e dalla concessione edilizia stessa, oltre che dalla legge". L'accertamento che il giudice penale è chiamato a compiere con riferimento alla suddetta fattispecie contravvenzionale consiste nel verificare la conformità tra l'ipotesi di fatto, ossia l'opera eseguenda od eseguita, e la fattispecie legale, quale risultante dagli elementi extrapenali indicati in massima; Cass. Sez. 3, n. 8086 del 26/01/2011, RV 249540: "Si configura il reato di cui all'art. 44, comma primo, lett. a), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in caso di violazione delle leggi regionali, che costituiscono integrazione o modifica delle norme per il controllo dell'attività urbanistica ed edilizia". Si trattava di un caso di trasformazione di un'abitazione in residenza alloggio, in violazione della disciplina in tema di variazioni essenziali stabilita dalla Legge Reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12.





una legislazione dettata per altre finalità e materie e quindi di correlati atti di normazione secondaria che si fondano su legge extrapenale e che disegnano una cornice di sfondo dentro cui ogni attività deve svolgersi in un quadro di legalità<sup>33</sup>.

Si tratta, come detto, di una disciplina extrapenale che trova la ragione d'essere in una fonte diversa dalla legge ordinaria o in una legge ordinaria comunque dettata per regolare rapporti diversi, a prescindere dal precetto penale sulla gestione dei rifiuti (il legislatore regionale adotta la disciplina in vista di suoi precisi obiettivi di tutela del territorio o di sviluppo agricolo, l'autorità amministrativa che detta prescrizioni di ordinato sviluppo del territorio, fondandosi sulla legge regionale o statale in materia urbanistica ed edilizia, ecco.)<sup>34</sup>.

In tali casi si può allora dire che la norma extrapenale non entra direttamente nel precetto

---

32 Per caso di norma integratrice, non quindi extrapenale, che fonda anche una disciplina amministrativa funzionale alla gestione ambientale si veda: Cass. Sez. 3, n. 8975 del 2 marzo 2023, Frustaglia: *“L'avverbio “abusivamente” di cui all'art. 452-quaterdecies cod. pen. si riferisce a tutte le attività non conformi ai precisi dettati normativi, svolte nel delicato settore della raccolta e smaltimento di rifiuti. Pertanto, la natura abusiva, che qualifica anche la condotta di altri delitti contro l'ambiente, della condotta è tale non solo quando è svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime, o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quando è posta in essere in violazione di leggi statali o regionali – ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale – ovvero di prescrizioni amministrative”*. Nel caso di specie si contestava di aver organizzato ed eseguito un trasporto abusivo di tonnellate di materiale proveniente dal crollo totale o parziale di edifici a causa di un terremoto eseguendo tali trasporti sulla base di un subappalto vietato dal capitolato speciale previsto nella gara di appalto. La violazione di quanto previsto nel capitolato di appalto, in quanto riproduttivo dell'art. 17 del d. l. n. 74 del 2012 Art. 17 (Disposizioni in materia di trattamento e trasporto del materiale derivante dal crollo parziale o totale degli edifici) in occasione di eventi sismici, che prevede che il trasporto dei materiali da avviare a recupero o smaltimento è operato a cura delle aziende che gestiscono il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani presso i territori interessati o dai Comuni territorialmente competenti o dalle Pubbliche Amministrazioni a diverso titolo coinvolti (Vigili del Fuoco, Protezione Civile, ecco.), direttamente, o attraverso imprese di trasporto da essi incaricati previa comunicazione della targa del trasportatore ai gestori degli impianti individuati e pubblicazione all'albo pretorio dell'elenco delle targhe dei trasportatori individuati. In violazione di tale previsione, veniva comunicato ai gestori degli impianti di stoccaggio provvisorio un elenco di targhe di automezzi non propri, ma appartenenti, facendoli apparire come propri, apponendo, per camuffarli, agli automezzi delle predette società, le insegne della propria ditta utilizzandole per l'espletamento del servizio loro affidato personale e automezzi non propri.

33 Si veda Cass. Sez. 3, n. 16287 del 10/1/2022 n. 16287, per l'analisi del profilo soggettivo del dolo in capo al legale rappresentante dell'ente coinvolto nel traffico che è a conoscenza delle violazioni poste in essere da parte di terzi, anche non strettamente riconducibili a profili ambientali, ma funzionali a esercitare attività ambientali (violazioni edilizie). Si sottolinea in motivazione che il legale rappresentante è destinatario di un obbligo di vigilanza, assolutamente non adempiuto nella vicenda in questione: *“Il legale rappresentante di una ditta, proprietario di un'area su cui terzi depositino in modo incontrollato rifiuti, è penalmente responsabile dell'illecita condotta di questi ultimi in quanto tenuto a vigilare sull'osservanza da parte dei medesimi delle norme in materia ambientale (Cass Sez. 3, n. 45974 del 27/10/2011 Ud., dep. 12/12/2011, RV 251340)”*; vedi anche Cass. Sez. 3, n. 23971 del 25/05/2011, RV 250485, in *rgonline.it*, agosto- settembre 2022, con nota di ROCCO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: la responsabilità del legale rappresentante “non vigile”*.

34 Cass, Sez. 2, n. 17205 del 19/4/2002, Dessì, RV 221712: *“L'errore su legge diversa da quella penale (art. 47, terzo comma, co.p.) non rileva nel caso di norme da ritenersi incorporate nel precetto penale, fra le quali, tuttavia, non vanno annoverate quelle che — come nel caso delle norme privatistiche che disciplinano il trasferimento della proprietà — siano destinate in origine a regolare rapporti giuridici di carattere non penale”*.



penale ma ne è richiamata implicitamente, per qualificare in concreto la condotta abusiva, così che una ignoranza della norma o un'errata interpretazione di essa, che generino un errore sul fatto, sono riconducibili all'art. 47 comma 3 cod. pen. nella misura in cui siano generati da un errore scusabile<sup>35</sup>.

Nei margini così ristretti considerati e solo per essi, l'errore scusabile sul fatto generato da errore su legge extrapenale esclude il dolo, e ad esso possono essere riconducibili comportamenti della pubblica amministrazione che abbiano ingenerato travisamento dei fatti (provvedimenti contraddittori, determinazioni applicative della pubblica amministrazione incoerenti o difformi per casi analoghi) ma non scorrette interpretazioni di diritto<sup>36</sup>.

**e) “Abusivamente” per violazione di norme generali ambientali non espressamente richiamate dall'atto autorizzativo: l'ignoranza non genera un errore sul fatto ma sul precetto.**

La prassi offre all'interprete, nella maggior parte dei casi gravi di traffico, non già una condotta clandestina (in totale assenza di atto autorizzativo penalmente sanzionato) e neanche una condotta palesemente in contrasto con le prescrizioni espresse dell'atto autorizzativo, quanto piuttosto un abusivismo strisciante, che approfitta del non detto del titolo abilitativo per confortare la tesi che tutto ciò che non è regolamentato per il caso concreto sarebbe consentito.

Capita sovente di leggere negli atti autorizzativi richiami alle norme tecniche e alle tabelle allegare ai decreti in cui sono fissati valori soglia da rispettare secondo la disciplina speciale, come se essa fosse l'unico riferimento di legalità. Non di rado non sono invece esplicitate nel titolo le norme generali di sistema, essendo esse date ovviamente per scontate o meglio implicitamente recepite, né si ritrovano nel titolo clausole di salvezza che ribadiscano il rispetto di tutti gli altri limiti e soglie di tutela ambientale che la legge impone per considerare quello scarto compatibile

---

35 L'errore scusabile ex art 47 co. 3 cod. pen. su legge extrapenale è quindi diverso dall'errore sul fatto derivato da colpa, che mantiene la punibilità ove il reato sia punibile anche per colpa. Si veda Cass. Sez. 2, n. 43309 del 08/10/2015, Leonardi, RV 264978: “L'errata interpretazione di una legge diversa da quella penale, cui fa riferimento l'art. 47, ultimo co. cod. pen. ai fini dell'esclusione della punibilità, deve essere sempre originata da errore scusabile.”; Cass. Sez. 4, n. 4662 del 12/12/1977 (dep. 1978), Colombini, RV 138692: “L'errata interpretazione di una legge diversa da quella penale, cui fa riferimento l'ultimo comma dell'art. 47 cod. pen. ai fini della esclusione della punibilità, deve essere sempre originata da errore scusabile”.

36 Non si può invocare la buona fede allegando ad esempio una circolare interpretativa di uffici regionali o enti di controllo che declassificano certe tipologie di scarti a non rifiuti in violazione dei requisiti normativi sui sottoprodotti o sul recupero ecc. e ciò anche in considerazione della posizione qualificata del destinatario delle abilitazioni.



con l'uso individuato, essendo anche tale formula una clausola del tutto ridondante<sup>37</sup>.

Orbene questa fisiologica incompletezza dell'atto non può essere considerata come omissione di contenuto e quindi come profilo di illegittimità del titolo, ma al contrario come scelta attenta della pubblica amministrazione di limitarsi a disciplinare lo specifico settore, essendo superfluo ribadire che si debbano osservare le regole generali dell'ordinamento, a pena di trasformare quel titolo in una elencazione sovrabbondante di norme, decreti, commi e paragrafi. E sarebbe ancor più una ridondanza insensata se si considera che il beneficiario del titolo riveste necessariamente una elevata qualifica professionale nel settore.

Per principio generale quindi in materia ambientale una parte degli obblighi incombenti sul titolare dell'autorizzazione non sono scritti espressamente nel titolo abilitativo<sup>38</sup>, ma attingono al sistema complessivo della tutela ambientale, contenuto in plurimi atti normativi del cui panorama a volte si apprezza la consistenza nelle premesse giuridiche del titolo medesimo. Questi obblighi non declamati sono la parte oscura di una materia, che nella sua apparente o reale complessità, consente il consolidarsi di prassi illecite, ammantate di legalità. Ed invero molti di questi obblighi, derivanti dalla disciplina generale della materia, sono sistematicamente negati come vincolanti dall'interessato, che ne contesta l'efficacia per la propria specifica posizione soggettiva, quanto meno per il profilo della sussistenza della sua buona fede, con il seguente argomento: l'atto abilitativo della pubblica amministrazione che non ne fa cenno costituisce una sorta di affidamento su quello che deve essere osservato e su ciò che invece non è vietato ed è possibile fare, di conseguenza si può invocare la carenza dell'elemento soggettivo del dolo, quanto meno sotto il

---

37 Cass. Sez. 3, n. 27958 del 31/1/2017, Pagnin, sull'uso agronomico dei fanghi da depurazione: "...Il principio espresso dall'art. 127 d. lgs. n. 152 del 2006 - secondo cui, ferme le disposizioni del d. lgs. n. 99 del 1992, i fanghi sono assoggettati alla disciplina dei rifiuti - va interpretato nel senso che la regolamentazione dei fanghi di depurazione non è dettata da un apparato normativo autosufficiente confinato all'interno del d. lgs. n. 99 del 1992 ma il regime giuridico, dal quale è tratta la completa disciplina della materia, deve essere integrato dalla normativa generale sui rifiuti, in quanto soltanto attraverso l'applicazione del testo unico ambientale e delle altre norme generali sui rifiuti, per le parti non espressamente disciplinate dal d. lgs. n. 99 del 1992, è possibile assicurare la tutela ambientale che il sistema, nel suo complesso, esige, in applicazione del principio generale dettato dal d. lgs. n. 152 del 2006, che è in linea con il principio declinato dall'articolo 1 d. lgs. n. 99 del 1992, per cui l'attività di trattamento dei rifiuti deve comunque avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e dell'ambiente, fatte salve, ma in sintonia con tale ultima finalità, espresse deroghe rientranti nell'esclusiva competenza del legislatore statale (art.117, lettera s) Cost.)".

38 Ragionando quasi per assurdo a nessuno verrebbe in mente di gestire in ordinarie forme di recupero o smaltimento rifiuti radioattivi, sebbene le discipline speciali di settore (terre e rocce, fanghi per agricoltura, recupero in termovalorizzatori ecc.) non ne facciano cenno. Ma certamente il d. lgs. n. 101/2020 sulla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, attualmente in vigore impone precisi obblighi di legge anche se di esso non se ne fa cenno in nessun atto autorizzativo o di normativa tecnica speciale.



profilo dell'errore su legge extrapenale, dovuto a una sorta di ignoranza scusabile per le omissioni e carenze di cui l'atto abilitativo sarebbe affetto.

Questo è uno dei principali argomenti di discussione nelle aule dei tribunali per i delitti ambientali.

Sul punto occorre svolgere una prima osservazione sulle circostanze di fatto e di persona che fondano la buona fede. Rivendicare la propria buona fede su quanto non scritto nell'atto autorizzativo, magari rafforzato dal fatto che gli organi di controllo non hanno mosso alcuna formale contestazione, non è convincente. I soggetti destinatari della contestazione sono per lo più esperti operatori del settore, dotati quindi di una conoscenza qualificata. In ogni caso l'errata interpretazione di una legge diversa da quella penale, cui fa riferimento l'art. 47, ultimo comma cod. pen. ai fini dell'esclusione della punibilità, deve essere sempre originata da errore scusabile<sup>39</sup> e la qualifica professionale dell'autore, come detto rende arduo, percorrere simile argomentazione.

La circostanza poi che la pubblica amministrazione abbia ommesso di compiere il controllo o che il controllo non abbia sortito alcuna contestazione non è sufficiente per sentirsi esonerati dal rispettare la legge, ove proprio l'insidiosità dei profili di abuso rende i controllori disattenti su taluni aspetti ambientali non esplicitati nell'atto autorizzativo. Si aggiunga poi che il controllo ispettivo carente o meramente confermativo di parametri ambientali non problematici non è indice costitutivo di buona fede<sup>40</sup> sulla ignoranza di tutto l'apparato sistematico che ogni operatore qualificato del settore deve conoscere per conformare a legalità la propria gestione ambientale.

Una seconda osservazione va svolta sul percorso argomentativo, a volte adottato dagli uffici requirenti, fondato sulla disapplicazione dell'atto amministrativo per ritenere la sussistenza del dolo. Muovendo dalla censura all'atto, qualificato per le sue carenze e omissioni affetto da grave vizio di illegittimità, si giunge alla sua disapplicazione, considerando quindi la condotta cosciente e volontaria come se fosse stata posta in essere in assenza di atto autorizzativo. Ma tale prospettazione non convince.

Un simile modo di procedere rischia di annegare le vicende sostanziali in una diatriba

---

39 Cass. Sez. 2, n. 43309 del 08/10/2015, Leonardi, cit.

40 Cass. Sez. 3, n. 35314 del 20/05/2016, Oggero, RV 268000: *“In tema di elemento psicologico del reato, l'ignoranza da parte dell'agente sulla normativa di settore e sull'illiceità della propria condotta è idonea ad escludere la sussistenza della colpa, se indotta da un fattore positivo esterno ricollegabile ad un comportamento della pubblica amministrazione”*.



giuridica sottilissima e dagli esiti incerti nei vari gradi di giudizio ed anzi fornisce involontariamente l'argomento per sostenere la tesi opposta: se l'atto illegittimo è stato rilasciato senza collusioni il destinatario in buona fede ne ha rigorosamente seguito il contenuto e semmai sarà rimproverabile solo per colpa. Procedere quindi per l'impervia strada della disapplicazione tradisce paradossalmente la debolezza dell'impostazione accusatoria.

Una soluzione molto più lineare e condivisibile è quella di limitarsi a constatare una cosa ovvia: che l'atto abilitativo non può e non deve necessariamente prevedere e disciplinare tutto, che esso non è esaustivo del non detto e che proprio per questa ragione se ne può salvare la legittimità o, meglio, non vi sono ragioni per discutere della sua illegittimità; e nello stesso tempo non vi sono ostacoli a contestare all'operatore professionale la dolosa elusione o violazione delle norme vigenti e vincolanti non contemplate espressamente nell'atto, ma ricavabili per richiamo dall'avverbio "abusivamente".

#### **10. Alcuni casi particolari di condotte abusive per violazione di norme non espressamente menzionate nell'atto autorizzativo.**

L'errore o l'ignoranza sul contenuto prescrittivo di norme non esplicitato nell'atto autorizzativo, a cui l'avverbio "abusivamente" rinvia, è ormai un tema ricorrente nei processi per delitti di attività organizzate di rifiuti. Di frequente si invoca l'ignoranza generata da errore nella interpretazione dell'atto autorizzativo per dimostrare l'assenza di dolo. Vediamo alcuni casi.

##### **a) Le normative in deroga e le autorizzazioni.**

Il legislatore ha adottato normative tecniche di settore derogatorie alla disciplina generale per varie tipologie di rifiuti, quali ad esempio le terre e rocce<sup>41</sup>, i fanghi destinati allo spandimento in agricoltura<sup>42</sup>, i rifiuti destinati alla produzione di fertilizzanti ecc.<sup>43</sup> Il fatto che sia presente una norma tecnica di settore non è valido argomento per ritenere che le norme generali di tutela

---

41 Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare 10 agosto 2012, n. 161 Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo.

42 Si veda d. lgs. n. 92/1999 e le tabelle allegate contenenti i valori soglia.

43 Art. 183 lett. EE) del T.U.A., definitorio del compost in relazione alla disciplina sui fertilizzanti contenuta nel d. lgs. n. 75/2010.



contenute nel testo unico ambientale e anche le norme tecniche di natura generale siano per ciò stesso derogate o non applicabili ove la norma speciale non ne faccia espressa deroga e tanto meno ove l'atto autorizzativo non le richiami formalmente.

**b) L'autorizzazione per il trattamento e la fine della natura di rifiuto.**

In generale per quanto riguarda la disciplina autorizzativa del trattamento di rifiuti per produrre materiali commercializzabili, che abbiano cessato la natura di rifiuto (*end of waste*), rimane a volte non trascritto il testo di legge che impone di soddisfare i criteri generali stabiliti dall'art. 184-ter d. lgs. n. 152/2006<sup>44</sup>, si tratterebbe anche in questo caso di un pleonasma, ma sovente viene addotto quale scusante dell'asserito errore sul fatto o dell'aver agito in buona fede. Per esempio è del tutto irrilevante precisare nell'atto che il rifiuto trattato in un ciclo di trasformazione per renderlo materia prima, secondo autorizzazione, non può subire un'ulteriore operazione di trattamento da parte di terzi per il suo effettivo utilizzo, e se così fosse non potrebbe essere dichiarata cessata la sua natura di rifiuto, "*end of waste*", e ogni sua movimentazione e gestione intermedia prima della formazione del prodotto finale rientrerebbe sotto la disciplina sui rifiuti (violazione dell'art 184-ter lett. a) e c) d. lgs. n. 152/2006).

**c) L'autorizzazione espressa al recupero e le norme tecniche minime di tutela.**

E ancora una questione molto delicata si pone in tema di autorizzazioni espresse (su domanda dell'interessato *ex art. 208 e ss. T.U.A.*) per impianti di recupero o smaltimento di rifiuti, ove l'atto abilitativo dovrebbe essere rispettoso dei requisiti stabiliti dall'art. 177, co. 4, T.U.A., ovverosia: "*I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora (lett. A); senza causare inconvenienti da*

---

44 Art. 184-ter: "Cessazione della qualifica di rifiuto

1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana".





*rumori o odori (lett. B); senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente (lett. C)*<sup>45</sup>.

La norma appare di primo acchito generica e richiede una determinazione di contenuto da parte dell'ente preposto al rilascio, che stabilisca in concreto come non pregiudicare la salute umana e l'ambiente. Come può essere assunta questa disciplina di dettaglio? Sovente l'atto espresso rimanda, per soddisfare i requisiti dell'art 177 co. 4, alle norme tecniche contenute nei decreti ministeriali a cui la legge rinvia per regolare la procedura di autorizzazione semplificata (su autodichiarazione DIA ex art. 214 e ss. ex d. lgs. n. 152/2006), ma a volte il rinvio è parziale, incompleto o mancante e apparentemente i decreti ministeriali sembrano dettati solo per la procedura in autodichiarazione, riservando all'ente regionale una regolamentazione speciale più rigorosa in caso di autorizzazione su domanda<sup>46</sup>. Ove però l'ente non adotti una regolamentazione esaustiva, ci si chiede se la mancanza di un idoneo grado di dettaglio della disciplina tecnica dell'atto abilitativo espresso, che assicuri almeno una tutela dell'ambiente pari a quella stabilita dalla legge per le procedure semplificate attivate con DIA e contenute nei rispettivi decreti ministeriali (test di cessione per l'ammissibilità, tipologie di rifiuto rispetto all'impiego e cautele ambientali, ecc.), possa essere letta dal soggetto autorizzato come assenza di prescrizioni imposte,

---

45 L'art 208, co. 4, in tema di valutazioni del progetto e dell'attività stabilisce che la regione, quale ente preposto: *"entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi:*

*a) procede alla valutazione dei progetti;*

*b) acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'articolo 177, comma 4;*

*c) acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale;*

*d) trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione".*

46 Art. 208 co. 11: *"L'autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 178 e contiene almeno i seguenti elementi:*

*a) i tipi ed i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati;*

*b) Per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica, monitoraggio e controllo della conformità dell'impianto al progetto approvato;*

*c) le misure precauzionali e di sicurezza da adottare;*

*d) la localizzazione dell'impianto autorizzato;*

*e) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione;*

*f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelino necessarie;*

*g) le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto; [a tal fine,] le garanzie finanziarie per la gestione della discarica, anche per la fase successiva alla sua chiusura, dovranno essere prestate conformemente a quanto disposto dall'articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36;*

*h) la data di scadenza dell'autorizzazione, in conformità con quanto previsto al comma 12;*

*i) i limiti di emissione in atmosfera per i processi di trattamento termico dei rifiuti, anche accompagnati da recupero energetico".*



come non necessità di soddisfare quegli stessi requisiti minimi di tutela stabiliti per le procedure semplificate dall'art. 177 co. 4. a cui rinvia anche l'art. 214 del d. lgs. n. 152/2006.<sup>47</sup> Si pensi al proposito ad un atto autorizzativo espresso avente ad oggetto forme di recupero mediante miscele di rifiuti inerti eterogenei e uso tal quale in ambiente (R5: Riciclaggio/recupero di altre sostanze inorganiche<sup>48</sup>), in cui non sia richiesto espressamente il test di cessione, che invece è richiesto per la procedura semplificata, a pari condizioni di impiego. Se tale carenza fosse interpretata come esonero dall'obbligo di tale test di cessione si determinerebbe in concreto il rischio che il rifiuto così recuperato venga a diretto contatto con le matrici ambientali senza che ne sia stata verificata la pericolosità e che sia considerato comunque recuperabile a prescindere dalla effettiva pericolosità, con evidente violazione dell'art. 174 co. 4 citato.

Per dare risposta al quesito, dalla portata pratica relevantissima, occorre assumere un approccio interpretativo dell'atto amministrativo costituzionalmente orientato, così da colmare le lacune prescrittive senza necessariamente considerare illegittimo il titolo, con l'argomento secondo cui l'atto implicitamente richiama e ritiene efficace la disciplina minima di tutela stabilita dal legislatore nazionale, a pena, altrimenti, di consentire con un atto di normazione secondaria di derogare con il suo silenzio "*in peius*" alla disciplina ambientale riservata al legislatore nazionale.

Questo argomento invero non deve essere considerato una interpretazione analogica o indebitamente estensiva o creativa del precetto, ma rientra nel doveroso quadro di interpretazione sistematica del complesso degli obblighi a carico dei soggetti autorizzati. Ed infatti il rinvio all'art. 177 co. 4 operato sia dall'art. 208 che dall'art. 214 ha un unico significato: gli uffici regionali nell'emettere l'atto autorizzativo devono necessariamente rimanere nei confini di tutela disegnati dal legislatore nazionale (i decreti ministeriali per le procedure semplificate e i limiti preventivi dell'art. 177 co. 4). Così con le prescrizioni dettate espressamente potrà essere stabilita una disciplina più rigorosa o richiamare quella minima inderogabile stabilita per le procedure semplificate o anche derogarla, ma in quest'ultimo caso sarà doveroso adottare una motivazione tecnica che spieghi come si possa raggiungere il medesimo risultato di prevenzione, ossia

---

47 Art. 214. "Determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate: 1. Le procedure semplificate di cui al presente capo devono garantire in ogni caso un elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci ai sensi e nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 177, comma 4."

48 Operazione compresa nell'allegato allegato c) al titolo I della parte quarta del T.U.A. elenco non esaustivo delle operazioni di recupero.



l'adozione di procedure sui rifiuti diverse da quelle codificate nei decreti ministeriali, che consentano il medesimo risultato di non recare pregiudizio per l'ambiente. In assenza di tale previsione l'atto abilitativo non deve necessariamente considerarsi illegittimo, ma rimangono ferme le condizioni minime di tutela preventiva e precauzionale fissate dai decreti ministeriali richiamati dall'autorizzazione semplificata, perché ad essi fa implicito riferimento anche l'art. 208 co. 4 quando rinvia all'art. 177 co. 4 a sua volta integrato dall'art. 214 co. 2<sup>49</sup>, sebbene non siano espressamente menzionati nell'atto rilasciato dalla P.A.

Anche questo è un caso ove il rinvio ad altre norme, offerto dall'avverbio "abusivamente", deve essere letto con un approccio sistematico.

#### **d) L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'omesso richiamo alle BAT**

##### **Conclusions.**

Un caso controverso, particolarmente caldo, riguarda la natura vincolante delle cosiddette BAT, "le migliori pratiche disponibili", e se la loro violazione costituisca un profilo di abuso gestionale ancorché non esplicitamente richiamate nel titolo. Sul tema la Suprema Corte pur non affrontando esplicitamente la questione del contenuto implicito dell'atto autorizzativo, ne offre una soluzione interpretativa pratica di notevole rilievo.

I quesiti a cui dare risposta erano sostanzialmente due:

- è da ritenersi illegittimo un atto autorizzativo rilasciato dal particolare regime dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale) che non richiama il rispetto delle BAT di cui la legge impone di tenere conto in sede di rilascio?

- le BAT sono norme tecniche direttamente applicabili e vincolanti e come tali da intendersi

---

49 Si noti come l'art. 214 nel disciplinare le procedure semplificate e nell'imporre un elevato livello di protezione ambientale riempie di contenuto l'art. 177 co. 4, ed in particolare per perseguire questo elevato livello di protezione ambientale al comma 2 fa espresso rinvio a una serie di decreti ministeriali, così che le procedure semplificate devono garantire che i tipi o le quantità di rifiuti ed i procedimenti e metodi di smaltimento o di recupero siano tali da non costituire un pericolo per la salute dell'uomo e da non recare pregiudizio all'ambiente.

Art. 214, co. 2: *Con decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, della salute e, per i rifiuti agricoli e le attività che generano i fertilizzanti, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, sono adottate per ciascun tipo di attività le norme, che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e le attività di recupero di cui all'Allegato C alla parte quarta del presente decreto sono sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 215 e 216. Con la medesima procedura si provvede all'aggiornamento delle predette norme tecniche e condizioni.*



richiamate nella norma incriminatrice quale elemento integrativo del precetto? Quantunque nel titolo non se ne faccia puntuale riferimento?

A questi due quesiti la Corte di legittimità implicitamente fornisce una risposta (Cass. Sez. 3, n. 33089 del 7/09/2021), che può desumersi dal passaggio per esteso della motivazione che di seguito si riporta e che può essere così sintetizzata: l'atto autorizzativo non deve necessariamente essere disapplicato o ritenuto illegittimo, ma semplicemente integrato in via interpretativa dalla lettura sistematica del complesso statuto normativo in materia ambientale, posto che il rinvio alle migliori tecniche disponibili è una soluzione diffusa e ricorrente nella tecnica legislativa. Conseguentemente il non aver scritto e richiamato tali norme tecniche in sede di rilascio dell'AIA non esonera il destinatario dall'osservarle, essendo esse direttamente richiamate dalla norma incriminatrice tramite la formula dell'illiceità speciale di cui si è detto, posto che esse sono vincolanti per espressa previsione di legge nel settore di attività interessato, senza bisogno che il titolo abilitativo ne faccia menzione (nel Testo Unico ambientale l'espresso richiamo alle BAT e alle BREF si ritrova a seguito del correttivo introdotto con il d. lgs. n. 46/2014).

*“Il richiamo alle migliori tecniche disponibili è frequente nel d.lgs. n. 152 del 2006. Così, la previsione dell'art. 29 bis (individuazione e utilizzo delle migliori tecniche disponibili) impone di tener conto delle Conclusioni sulle BAT nel rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale. Inoltre: in tema di tutela del suolo e delle risorse idriche, l'art. 98 prevede l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili per eliminare sprechi, ridurre consumi, incrementare riciclo e utilizzo; l'art. 100 richiama le migliori tecniche disponibili nella progettazione, costruzione e manutenzione delle reti fognarie; l'art. 101 stabilisce che le Regioni possono stabilire valori di emissione diversi e più restrittivi di quelli indicati dall'apposito allegato del Codice dell'Ambiente, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili; in materia di gestione di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, l'art. 180 richiama le migliori tecniche disponibili quale strumento per la prevenzione e la riduzione della produzione dei rifiuti; l'art. 187 (miscelazione di rifiuti) prevede che la miscelazione di rifiuti possa essere, a certe condizioni, autorizzata se conforme alle migliori tecniche disponibili; l'art. 215 impone di tenere in considerazione le migliori tecniche disponibili nell'attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuati nel luogo di produzione; l'art. 237 octies obbliga l'adozione di tutte le misure per ridurre le emissioni e gli odori «secondo le migliori tecniche disponibili». Infine, in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera, l'art. 271 collega*



*l'individuazione dei valori di emissione alle migliori tecniche disponibili.*

*La verifica della rispondenza delle autorizzazioni ambientali alle BAT, in relazione al tipo di attività svolta e alla incidenza della eventuale difformità, e, in ogni caso, il rispetto di queste ultime (anche in questo caso tenendo conto del tipo di attività e della rilevanza della eventuale inosservanza delle BAT Conclusions), assume rilievo al fine dell'accertamento della abusività della condotta, in quanto le stesse concorrono a definire il parametro, di legge o di autorizzazione, di cui è sanzionata la violazione e la cui inosservanza, se incidente sul contenuto, sulle modalità e sugli esiti della attività svolta, può determinare la abusività di quest'ultima, in quanto esercitata sulla base di autorizzazione difforme da BAT Conclusions rilevanti ai fini di tale attività o in violazione di queste ultime”.*

Le conclusioni a cui perviene la sentenza hanno destato molte critiche, a cui si è già accennato, per una supposta violazione dei principi costituzionali di riserva di legge e del principio di tassatività<sup>50</sup>. A parere di altri autorevoli commentatori<sup>51</sup>, di cui chi scrive condivide le considerazioni, quelle critiche analizzate nel dettaglio non convincono, vediamo perché:

a) Si argomenta innanzitutto che la violazione delle BAT intanto è penalmente rilevante solo in quanto il loro contenuto sia espressamente recepito in prescrizioni dell'atto autorizzativo, altrimenti sarebbe rimesso al giudice penale di determinare in concreto di volta in volta la condotta sanzionabile. L'assunto non tiene conto del principio sopra menzionato, ossia che l'atto autorizzativo non è la fonte normativa unica ed esclusiva, poiché, per tutto ciò che esso non dice, deve farsi riferimento sempre alla disciplina espressa nella legge. Nel caso di specie le argomentazioni della corte di legittimità tengono proprio in conto questa prospettiva che, per il caso

---

50 PISANI, Best available techniques (bat) e abusività della condotta nel traffico illecito di rifiuti, in questa riv., n. 2/2022; FAILLACI, In tema di reati ambientali il rispetto delle Best Available Techniques (BAT) rileva al fine dell'accertamento della, abusività della condotta, in Nijus.it, 2021; RANGHINO, Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: il mancato rispetto delle BAT determina l'abusività della condotta, in rgaonline.it, 2021; BOSI, Le best available techniques nella definizione del fatto tipico, op.cit., p. 208 e ss; FIMIANI, La tutela penale dell'ambiente, op.cit., p. 69; ONORE, Ambiente e dinamiche delittuose. Traffico illecito di rifiuti e fattispecie associative, in Arch. Pen., n. 2/2022, p. 13 e ss.

51 AMENDOLA, Cassazione e traffico illecito di rifiuti: agisce “abusivamente” chi non rispetta le migliori tecniche disponibili (BAT), in lexambiente.it, 2021; PISANI, Best available techniques (bat) e abusività della condotta nel traffico illecito di rifiuti, in lexambiente.it, n. 2/2022; FAILLACI, In tema di reati ambientali il rispetto delle Best Available Techniques (BAT) rileva al fine dell'accertamento della, abusività della condotta, in Nijus.it, 2021; RANGHINO, Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: il mancato rispetto delle BAT determina l'abusività della condotta, in rgaonline.it, 2021; BOSI, Le best available techniques nella definizione del fatto tipico, op.cit., p. 208 e ss; FIMIANI, La tutela penale dell'ambiente, op. cit, p. 69.



specifico, riguardava il contenuto prescrittivo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e quanto dettato dell'art 29-bis primo comma del d.lgs. 152/2006<sup>52</sup>. La norma per l'appunto non rimette alla discrezionalità dell'autorità amministrativa di recepire o meno le BAT, ma ne fa obbligo, lasciando solo la possibilità di derogarvi con motivazione espressa e per ragioni particolari (art. 29 *sexies* comma 9 *bis*)<sup>53</sup> ovvero in caso di rinnovo dell'autorizzazione (art. 29 *octies*)<sup>54</sup>. In particolare, in tema di rinnovo, gli eventuali aggiornamenti delle migliori pratiche saranno vincolanti solo dopo l'adozione del nuovo atto, così che se ne ricava anche da questa norma la conferma del rispetto del principio di legalità: le BAT vincolanti per legge sono quelle in vigore al momento del rilascio dell'AIA, quelle successive lo saranno solo dopo il loro rinnovo. Se quindi l'atto amministrativo non ne dispone un espresso recepimento, esse tuttavia obbligano in forza di norma statale generale, sempre che siano in vigore al momento del rilascio.

---

52 Art. 29-bis: *“Individuazione e utilizzo delle migliori tecniche disponibili:*

*1. L'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata tenendo conto di quanto indicato all'Allegato XI alla Parte Seconda e le relative condizioni sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT, salvo quanto previsto all'articolo 29-sexies, comma 9-bis, e all'articolo 29-octies. Nelle more della emanazione delle conclusioni sulle BAT l'autorità competente utilizza quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE o dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/01/CE”.*

53 Art. 29 *sexies* co. 9-bis. *“In casi specifici l'autorità competente può fissare valori limite di emissione meno severi di quelli discendenti dall'applicazione del comma 4-bis, a condizione che una valutazione dimostri che porre limiti di emissione corrispondenti ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'installazione interessata e delle caratteristiche tecniche dell'installazione interessata. In tali casi l'autorità competente documenta, in uno specifico allegato all'autorizzazione, le ragioni di tale scelta, illustrando il risultato della valutazione e la giustificazione delle condizioni imposte. I valori limite di emissione così fissati non superano, in ogni caso, i valori limite di emissione di cui agli allegati del presente decreto, laddove applicabili. Ai fini della predisposizione di tale allegato si fa riferimento alle linee guida di cui all'Allegato XII-bis alla Parte Seconda. Tale Allegato è aggiornato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro sei mesi dall'emanazione, da parte della Commissione europea, di eventuali linee guida comunitarie in materia, per garantire la coerenza con tali linee guida comunitarie. L'autorità competente verifica comunque l'applicazione dei principi di cui all'articolo 6, comma 16, e in particolare che non si verificano eventi inquinanti di rilievo e che si realizzi nel complesso un elevato grado di tutela ambientale. L'applicazione del presente comma deve essere espressamente riverificata e riconfermata in occasione di ciascun pertinente riesame dell'autorizzazione”*

54 Art. 29-octies. *“Rinnovo e riesame: 1. L'autorità competente periodicamente riasamina periodicamente l'autorizzazione integrata ambientale, confermando o aggiornando le relative condizioni.*

*2. Il riesame tiene conto di tutte le conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, applicabili all'installazione e adottate da quando l'autorizzazione è stata concessa o da ultimo riesaminata, nonché di eventuali nuovi elementi che possano condizionare l'esercizio dell'installazione. Nel caso di installazioni complesse, in cui siano applicabili più conclusioni sulle BAT, il riferimento va fatto, per ciascuna attività, prevalentemente alle conclusioni sulle BAT pertinenti al relativo settore industriale.*

*Omissis*

*11. Fino alla pronuncia dell'autorità competente in merito al riesame, il gestore continua l'attività sulla base dell'autorizzazione in suo possesso.*





Questa osservazione è ulteriormente rafforzata dalla lettera della legge, da cui si trae chiara la volontà del legislatore di attribuire alle migliori pratiche una valenza riempitiva del contenuto tecnico delle autorizzazioni, indipendentemente dalle valutazioni dell'ente competente, tanto che si prevede, nel caso in cui delle BAT manchino del tutto, a quali norme tecniche vincolanti si debba fare riferimento. L'art. 29-*bis* d. lgs. n. 152/2006 (nel testo introdotto dal d. lgs. 4 marzo 2014, n. 46, tutt'ora vigente), nell'eventualità che le BAT non siano ancora state adottate, fornisce un preciso criterio applicativo e interpretativo: *“nelle more dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT, l'autorità competente utilizza, quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione, le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'art. 16, paragrafo 2, della Direttiva 96/61/CE o dell'art. 16, paragrafo 2, della Direttiva 2008/01/CE”*.

Questi documenti (BREF) trovano quindi riconoscimento vincolante in un generale richiamo nel dettato della legge, senza necessità che siano espressamente riportati nel testo dell'autorizzazione. L'art. 16, paragrafo 2, della Direttiva 96/61/CE prevede infatti che la Commissione europea organizzi *“lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e le industrie interessate sulle migliori tecniche disponibili, sulle relative prescrizioni in materia di controllo e i relativi sviluppi» e pubblichi ogni tre anni «i risultati degli scambi di informazioni”*. Da ciò si desume che, in assenza di *“BAT Conclusions”* regolarmente emanate, nel rilasciare una autorizzazione integrata ambientale, l'autorità competente non può prescindere dai documenti BREF; con la conseguenza che, ove siano state disposte prescrizioni palesemente in contrasto con essi, l'atto sarà illegittimo e disapplicabile, ma ove invece si discuta di mera carenza di contenuto descrittivo e di dettaglio delle norme tecniche applicabili, questa deve essere colmata dalla valenza autoapplicativa delle norme tecniche di fonte comunitaria, da intendersi necessariamente e per volontà del legislatore sempre integrative del contenuto dell'atto autorizzativo. Ed in questo senso una recentissima pronuncia della Suprema Corte di settembre 2022 (n. 39150/22 sez. 4), di un'altra sezione (la quarta) ha ribadito l'orientamento assunto e sopra



riportato della Terza Sezione della Corte di Cassazione<sup>55</sup>.

b) Un secondo argomento sottolinea come si avrebbe violazione del principio di riserva di legge, in quanto il precetto penale sarebbe integrato da fonti secondarie aventi autonoma valenza precettiva e non già specificazioni tecniche di obblighi o condotte già formulati nel precetto. Ma anche in questo caso l'argomento non convince: non si può parlare di norme secondarie quanto piuttosto di norme tecniche recepite da una disposizione di legge generale, la quale già di per sé riempie di contenuto precettivo l'atto autorizzativo da rilasciare (l'art. 29-*bis* citato richiama in toto le norme tecniche contenute nelle BAT, quale reticolato tecnico di cui doverosamente l'ente competente deve tenere conto). Si può allora dire che sussistono nella legge statale che disciplina il contenuto dell'AIA i requisiti di specificazione, determinazione e individuazione delle disposizioni tecniche richiamate nell'autorizzazione o che si accompagnano necessariamente ex lege alla autorizzazione medesima, sebbene non esplicitamente citate, così che la condotta abusiva, come violazione degli obblighi e prescrizioni espressi o impliciti che conseguono all'AIA, rimane conforme ai principi di tassatività e riserva di legge<sup>56</sup>. Semmai l'atto abilitativo potrà introdurre per ragioni tecniche particolari disposizioni di maggior rigore rispetto alle BAT, ma non certo derogarle fuori dei casi previsti dalla legge.

c) Vi sarebbe poi, ed è l'argomento più spesso invocato nelle aule di tribunale, violazione del principio di colpevolezza, ritenendo che manchi la conoscibilità/prevedibilità del precetto penale, come presupposto essenziale del rimprovero colpevole, e ciò per il fatto che l'AIA non richiamando espressamente il testo contenente le migliori tecniche disponibili cui uniformarsi, consente di invocare una ignoranza incolpevole o al più negligente, che quindi escluderebbe il dolo nelle fattispecie dolose, con riferimento all'elemento di illiceità speciale dell'abusività. A questa osservazione può replicarsi in punto di stretto diritto con quanto argomentato già nelle pagine precedenti.

---

55 Cass. Sez. 4, n. 39150 del 27/09/2022, RV 283734: *"In tema di abusiva gestione di rifiuti, rientrano tra le "migliori tecniche disponibili" cui si riferiscono molteplici previsioni del d. lgs. n. 152 del 2006 le prescrizioni tecniche contenute sia nelle "BAT" (Best Available Techniques) adottate dalla Commissione Europea e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, che nelle "BREF" (Best Available Techniques Reference Documents), di cui la Commissione Europea cura la raccolta, sì che le stesse concorrono a definire il parametro autorizzatorio la cui inosservanza è sanzionata dall'art. 452-quaterdecies cod. pen"*.

56 Si veda Corte cost. n. 168/71; n. 21/73; n. 58/75; n. 199/73. Si veda altresì più di recente Corte cost. n. 295/2002, secondo cui il principio di legalità non è violato quando risulta rinvenibile nella legge una sufficiente specificazione dei presupposti, dei caratteri, del contenuto e dei limiti dell'atto di natura amministrativa che impone il divieto assistito da sanzione penale.



- Non può essere invocata l'ignoranza della legge penale, essendo applicabile l'art. 5 del codice penale, trattandosi di profili di abuso espressamente disciplinati dalla legge e direttamente richiamati nella norma penale attraverso l'avverbio abusivamente.

- Chi possiede la qualifica professionale propria del destinatario dell'autorizzazione non può poi invocare l'inevitabilità dell'ignoranza sulla scorta di mere suggestioni correlate a prassi operative degli organi di controllo o ad omesse contestazioni formali di illeciti<sup>57</sup>. A costoro si richiede una particolare diligenza nel conoscere l'intero sistema delle normative ambientali e quindi anche un onere di fornire un quadro informativo completo agli stessi organi di controllo che debbono assumere delle determinazioni o procedere alle verifiche (ad es. se i certificati di analisi e le omologhe dei rifiuti non forniscono un completo quadro conoscitivo della natura del rifiuto o del materiale non può chi ha ommesso alcune informazioni pararsi dietro alle mancate contestazioni degli ispettori ambientali che ne erano all'oscuro).

- La prova del dolo in fattispecie delittuose ambientali non si ricava semplicemente da una presunzione di conoscenza degli obblighi di legge, ma da complessi accertamenti in fatto, che poi superano la questione della conoscibilità o della inconoscibilità inevitabile, o meglio la pongono in termini diversi: molto spesso l'indagine svela che il soggetto agente sa perfettamente dell'esistenza degli obblighi e prescrizioni estranee e ulteriori rispetto all'atto autorizzativo, gli sono state anche rappresentate e contestate, ma volontariamente le viola nella convinzione che tutto ciò che non è scritto nell'atto è lecito e in questa prospettiva l'operatività dell'art. 5 del codice penale è perfettamente conferente.

d) Si sostiene che l'attribuzione di rilevanza al superamento dei valori soglia contenuto nelle varie prescrizioni richiamate dall'avverbio abusivamente impone una verifica di un minimo di

---

<sup>57</sup> Cass. Sez. 6, n. 1632 del 06/12/1996, (dep. 1997), Manzi, RV 208184: "Alla stregua della sentenza n. 364 del 1988 della Corte Costituzionale, l'errore sul precetto è inevitabile nei casi di impossibilità di conoscenza della legge penale da parte di ogni consociato. Ma mentre per il comune cittadino l'inevitabilità dell'errore va riconosciuta ogniqualvolta l'agente abbia assolto, con il criterio della ordinaria diligenza, al cosiddetto "dovere di informazione", attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia, per tutti coloro che svolgono professionalmente una determinata attività, tale dovere è particolarmente rigoroso, tanto che essi rispondono dell'illecito anche in virtù di una "culpa levis" nello svolgimento dell'indagine giuridica. In questa seconda situazione occorre, cioè, ai fini dell'affermazione della scusabilità dell'ignoranza, che da un comportamento positivo degli organi amministrativi o da un complessivo pacifico orientamento giurisprudenziale l'agente abbia tratto il convincimento della correttezza della interpretazione e, conseguentemente della liceità del comportamento futuro".



offensività: il limite-soglia diventerebbe un indice di idoneità offensiva che il giudice sarebbe tenuto ad accertare in concreto. In realtà il richiamo al superamento dei valori soglia correlati a determinate attività, per lo più autorizzate, è indice presuntivamente stabilito dal legislatore della natura abusiva della condotta (attraverso le norme tecniche richiamate) e non richiede un ulteriore accertamento del giudice sulla idoneità in concreto a ledere il bene tutelato. Non si tratta di delitto di evento di pericolo concreto ma reato di condotta. Se si conferisce un rifiuto che è risultato non conforme all'esito di analisi chimiche, ad esempio con valori soglia superiori al test di cessione per i rifiuti recuperabili o ai limiti per l'ammissibilità in discarica ecc, la condotta è già abusiva, senza necessità di un accertamento in concreto ulteriore di offensività. Dovranno essere invece fornite per la sussistenza del delitto le prove per gli altri requisiti richiesti (abitudine e ripetitività del superamento delle soglie, ingenti quantitativi ecc.).

Ma la casistica potrebbe non avere fine. Nei casi elencati e in mille altri che potrebbero essere enunciati non è infine condivisibile qualificare l'ignoranza della norma che integra il precetto, per il solo fatto che essa non sia menzionata nell'atto autorizzativo, come errore inevitabile sullo stesso, con la pretesa esclusione dell'elemento soggettivo del dolo ancorché si tratti di norma integratrice del precetto penale.

Basti sul punto ribadire come non può avere i caratteri dell'inevitabilità l'ignoranza dell'operatore professionale, che deve conoscere tutte le norme di riferimento del contesto di attività che sta svolgendo; che ha un preciso dovere di attivarsi e informarsi, che deve fornire agli enti competenti tutti gli elementi informativi e conoscitivi dal punto di vista ambientale perché gli organi di controllo possano compiutamente svolgere le loro verifiche<sup>58</sup>.

---

58 Cass. S. U., n. 8154 del 10/06/1994, Calzetta, RV 197885; Cass. Pen., Sez. 3, n. 35314 del 20/05/2016, Oggero, RV 268000.