

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW



NUMERO 4 \ 2023

- Environmental criminal law research di M. FAURE
- La tutela penale del paesaggio. Lavori in zone vincolate e in aree protette. L'art. 181 d.lgs. 42/2004 alla prova dei principi costituzionali di A. PECCIOLI
- Quale tutela penale dell'ambiente? I risultati di un'indagine empirica presso il Tribunale di Milano di M. DOVA
- Un diritto penale *del* futuro e *per* il futuro. La difficile sintesi con la sostenibilità di A. TAURELLI
- Focus sulla recente novella in materia penale ambientale (d.l. 105/23 conv. in l. 137/23). Rispondono G. REYNAUD, F. FASANI, R. LOSENGO e A. MELCHIONDA
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**QUALE TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE?
I RISULTATI DI UN'INDAGINE EMPIRICA PRESSO IL TRIBUNALE DI MILANO (2022)**

**WHICH CRIMINAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT?
THE RESULTS OF AN EMPIRICAL INVESTIGATION AT THE COURT OF MILAN
(2022)**

di Massimiliano DOVA

Abstract. Il contributo prende le mosse dai risultati di una ricerca empirica condotta sulla giurisprudenza del Tribunale di Milano del 2022 sui reati ambientali. Ciò che emerge è la larghissima prevalenza delle fattispecie contravvenzionali; fatta eccezione per la fattispecie di traffico organizzato di rifiuti di cui all'art. 452-quaterdecies c.p., i delitti ambientali (e in particolare quelli introdotti nel 2015) non hanno trovato applicazione. La ricerca offre l'occasione non solo di svolgere qualche riflessione critica sui confini applicativi dell'art. 452-quaterdecies c.p., con particolare riguardo ai rapporti con i reati di cui agli artt. 416 c.p. e 256 T.U.A., ma soprattutto sulla razionalità della strategia preventiva adottata dal legislatore, che scommette sulla minaccia di pene detentive destinate a non essere mai applicate.

Abstract. The paper builds on the results of an empirical research conducted on the 2022 decisions of the Court of Milan on environmental crimes. What emerges is the very large prevalence of contraventions; with the exception of the case of organized waste trafficking under Article 452-quaterdecies c.p., environmental crimes (and in particular those introduced in 2015) have not been applied. The research offers an opportunity not only to carry out some critical reflections on the applicative boundaries of Article 452-quaterdecies c.p., with particular regard to its relationship with the crimes under Articles 416 c.p. and 256 T.U.A., but above all on the rationality of the preventive strategy adopted by the lawmaker, which bets on the threat of prison sentences destined never to be applied.

Parole chiave: Ricerca empirica, dati, giurisprudenza, traffico organizzato di rifiuti, pena

Key words: Empirical research, data, case law, organized waste trafficking, sanctions



SOMMARIO: 1. La ricerca. – 2. Le tipologie di reato. – 3. Gli esiti. – 4. Il processo agli enti. – 5. I dubbi interpretativi in relazione al delitto di traffico organizzato di rifiuti. – 6. Riformare il sistema sanzionatorio?

1. La ricerca

A quasi un decennio dalla tanto attesa introduzione, attraverso il d.lgs. n. 68 del 2015, del nuovo titolo VI-*bis* dedicato ai delitti contro l'ambiente, e nell'impeto dell'acceso dibattito sulla questione ambientale, che ha di recente portato alla riforma costituzionale dell'art. 9, pare opportuno cercare di verificare, attraverso la ricerca empirica, il livello di effettività della tutela penale dell'ambiente¹. Una verifica da compiere, nei limiti delle possibili osservazioni che possono trarsi dai risultati della ricerca, nella triplice prospettiva d'analisi dell'effettività della minaccia punitiva, dell'applicazione dei reati ambientali e dell'efficienza degli apparati di controllo.

Per svolgere la ricerca si è scelto il Tribunale di Milano, che è parso un osservatorio privilegiato e rappresentativo dell'intero territorio nazionale²: e ciò non solo perché la giurisprudenza milanese sembrava poter offrire, sul piano quantitativo, un attendibile campione statistico, ma anche perché ci si auspicava che le decisioni raccolte potessero essere espressione, sul piano qualitativo, di una soddisfacente varietà casistica³.

Per sottoporre il diritto penale dell'ambiente alla prova dei fatti, sono state analizzate le sentenze di primo grado emesse, nel 2022, sia dall'Ufficio G.i.p./G.u.p. che dalle Sezioni del

1 Sui piani di operatività dell'effettività penale v. PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* n.2/1990, p. 508 ss.

2 Per un quadro generale sui dati relativi ai procedimenti e alle persone indagate nell'intero Distretto di Corte d'appello di Milano, sia in relazione alle Procure sia ai Tribunali, cfr. Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione Generale degli Affari interni, *Reati ambientali 2022*, in www.giustizia.it.

3 Si intende qui proseguire un percorso di analisi empirica già in precedenza avviato con il progetto "Ecore@ti, dal cittadino alle istituzioni: strumenti per una tutela integrata dell'ambiente" cofinanziato da Fondazione Cariplo, i cui risultati sono stati commentati da: SANTORO, AZZALIN, *Le sentenze in materia di reati ambientali presso il Tribunale di Milano nel triennio 2015- 2017: risultati e prospettive*, in questa Rivista n.4/2018, p. 27 ss.



Tribunale ordinario, nelle quali veniva in rilievo una fattispecie di reato ambientale prevista dal d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in poi T.U.A.) e/o dal nuovo Titolo VI-*bis* dedicato ai delitti contro l'ambiente.

Il campione della ricerca è costituito da 155 persone fisiche, che rappresentano poco meno dell'1% del totale degli imputati, e da 8 persone giuridiche, che invece corrispondono a poco meno del 5% degli enti sottoposti a processo in base al d.lgs. n. 231 del 2001. In relazione all'efficienza delle autorità di controllo, si osserva che l'esiguità del numero degli imputati per reati ambientali sembra costituire un dato distonico rispetto alla costellazione di fatti di micro-criminalità ambientale descritti nelle sentenze, che integrano fattispecie contravvenzionali. Dinanzi alla capillarità delle violazioni, che è colta da sporadiche istantanee processuali, si ha l'impressione di trovarsi dinanzi a un settore caratterizzato da un'enorme cifra oscura. Pur nella consapevolezza del rilievo che in questo ambito può avere il meccanismo ingiunzionale nella fase delle indagini preliminari, la serialità delle violazioni di cui si è frequentemente testimoni sembra trovare una fotografia molto parziale nei dati giudiziari. Questa impressione sull'esistenza di una consistente quantità di fatti che sfugge al controllo penale è acuita dalla casualità (un controllo sulla strada; una segnalazione di un passante) con la quale vengono individuati coloro che svolgono attività non autorizzata di trasporto di rifiuti o abbandonano rifiuti o, ancora, gestiscono una discarica non autorizzata.

2. Le tipologie di reato

A dispetto dell'iniziale auspicio sulla ricchezza casistica, il catalogo dei reati contestati è sensibilmente più ristretto: più di 8 imputati su 10 sono chiamati a rispondere delle fattispecie previste dall'art. 256 T.U.A. e dall'art. 452-*quaterdecies* c.p.⁴

Nel valutare questo dato occorre tenere in considerazione che quest'ultima fattispecie, che incrimina il traffico organizzato di rifiuti, riproduce, senza alcuna modifica, quella originariamente prevista dall'art. 260 T.U.A., che nel 2018, in attuazione della c.d. riserva di codice, è stata inserita

⁴ Che si tratti delle fattispecie più frequentemente applicate è confermato dai dati del Ministero della Giustizia (nota 2).



all'art. 452-*quaterdecies* c.p. Fatta, quindi, eccezione per un unico caso in cui vi è un'imputazione per il delitto di impedimento del controllo di cui all'art. 452-*septies* c.p., *i delitti ambientali introdotti nel 2015 non hanno trovato applicazione*, neppure nella forma grezza di ipotesi accusatoria.

Da un'analisi più dettagliata, che si focalizza sui capi d'imputazione (e non sugli imputati), emerge che le fattispecie più frequentemente contestate (60% dei casi) sono quelle descritte dall'art. 256 T.U.A. In relazione a questo reato, l'ipotesi più ricorrente (56%) è la meno grave contravvenzione descritta dal primo comma, ossia l'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza di autorizzazione, mentre la fattispecie di analogo disvalore di cui al secondo comma (abbandono incontrollato di rifiuti) corrisponde al 22% delle contestazioni. Ancora meno frequenti (13%) sono le imputazioni per le più gravi contravvenzioni di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata descritte dal terzo comma dell'art. 256 T.U.A.

Il delitto di traffico organizzato di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p.) è stato contestato nel 17,5% dei casi. Nell'80% di questi casi tale delitto è contestato in concorso con l'art. 256 T.U.A. Nella maggior parte delle restanti ipotesi accusatorie (14 su 29) viene contestata la contravvenzione di cui all'art. 137, c. 5, T.U.A., che incrimina il superamento dei valori soglia nell'effettuazione di uno scarico; a queste si aggiungono tre imputazioni per effettuazione di uno scarico senza autorizzazione (art. 137, c. 1 e 2, T.U.A.) e quattro casi di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale o dell'autorità competente (art. 29-*quaterdecies*, c. 3, T.U.A.). Altri 5 casi riguardano la contravvenzione di cui all'art. 255, c. 3, T.U.A., che incrimina l'inottemperanza dell'ordinanza del Sindaco di rimuovere, avviare a recupero o smaltire i rifiuti abbandonati ed al ripristino dello stato dei luoghi (art. 192, c. 3, T.U.A.), nonché l'inadempimento dell'obbligo di procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati (art. 187, c. 3, T.U.A.). Vi sono infine due contestazioni per traffico illecito di rifiuti (art. 259, T.U.A.) e due ulteriori, rispettivamente, relative alle fattispecie di cui agli artt. 256-*bis*, e 279, T.U.A.

Il diritto penale dell'ambiente rimane essenzialmente di natura contravvenzionale: trova espressione nel contesto attività commerciali e piccole imprese che operano in modo maldestro o che mostrano uno spregio manifesto per le regole di un settore minuziosamente disciplinato come quello ambientale.



I pochi casi più gravi di delitti ambientali si condensano all'interno di un ristretto catalogo di più approfondite indagini, che riguardano imputati che appartengono a un ambito della criminalità tutt'affatto differente: non si tratta più di micro-violazioni monosoggettive, ma di fatti plurisoggettivi che presuppongono, come richiesto dalla formulazione della fattispecie, un'organizzazione di mezzi e attività continuativa e strutturata. A fronte dell'obiettivo perseguito dal legislatore di contrastare l'attività delle organizzazioni mafiose nel settore ambientale, che è testimoniata dall'inserimento di tale delitto tra quelli che rientrano nella competenza della procura distrettuale antimafia (art. 51, c. 3-*bis*, c.p.p.), si registra un unico caso in cui era contestata l'aggravante del metodo mafioso di cui all'art. 416-*bis*.1 c.p., e che è stata, tuttavia, esclusa dal giudice. In altri casi si è ravvisata l'esistenza di un'associazione a delinquere (art. 416 c.p.). La ricerca empirica conferma il dato secondo il quale il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti si colloca frequentemente nell'ambito dell'attività d'impresa, che è per sua natura attività organizzata e continuativa. L'ambiente non è altro che un mezzo per realizzare profitti illeciti. Talvolta questa organizzazione apparentemente lecita è, in realtà, un'impresa radicalmente illecita, come testimoniato dalla contestazione, in concorso, dal delitto di associazione a delinquere di cui all'art. 416 c.p.⁵.

3. Gli esiti

Per procedere all'analisi degli esiti dei procedimenti penali, vale innanzitutto la pena di offrire un quadro d'insieme dei dati, per poi soffermare l'attenzione su alcuni degli aspetti più significativi.

Probabilmente in ragione della tipologia e delle caratteristiche delle fattispecie incriminatrici – si tratta di reati di mera condotta, di pericolo astratto che sono ricchi di elementi normativi e di soglie di rilevanza penale – vi è una percentuale limitata di assoluzioni: 13%. In relazione a questo ristretto novero di sentenze si osserva che un più accurato vaglio fattuale della notizia di reato avrebbe probabilmente consentito di evitare di celebrare il processo: sono, ad esempio, i casi di erroneo prelevamento degli scarichi o di analisi sbagliata dei limiti soglia oppure, ancora, quelli in

⁵ Cfr. LOSENGO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e diritto vivente: ancora attuale e ragionevole la collocazione tra i reati di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p.?*, in questa Rivista n.4/2020, p. 1 ss.



cui l'autorizzazione per svolgere attività di gestione dei rifiuti era solo apparentemente mancante, in ragione della cessione del ramo d'azienda. Tra le pronunce di proscioglimento vi è altresì una scarsa incidenza dell'estinzione del reato per decorso del tempo, che riguarda solo 5 casi.

Vi è, invece, un consistente ricorso, per le contravvenzioni ambientali, a risposte punitive alternative (26%), come l'oblazione (7%) e soprattutto la messa alla prova (18,5%), mentre vi è un caso di ricorso al modello ingiunzionale di cui agli artt. 318-*bis* ss. T.U.A.⁶. Anche la non punibilità per particolare tenuità del fatto riguarda una porzione consistente di casi (13,5%). Le condanne a sola pena pecuniaria costituiscono l'8% del totale, mentre quelle a pena detentiva, anche abbinata a pena pecuniaria, corrispondono al 29%. Queste ultime sono quasi sempre inferiori a un anno (vi è un solo imputato condannato a 2 anni e 6 mesi) e nel 67% dei casi sono state sospese condizionalmente. In soli 5 casi la sospensione condizionale è stata subordinata a condotte riparatorie: al risarcimento del danno o, in un caso isolato, allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità⁷.

Le pene minacciate in astratto dal d.lgs. 152 del 2006 sono, dunque, destinate a non trovare mai applicazione. I meccanismi di deflazione processuale e messa alla prova riguardano 6 casi su 10. Le condanne, che non sono state sospese condizionalmente (17,6%) perché i precedenti penali non consentivano di fare una prognosi positiva di non recidiva, non verranno presumibilmente eseguite in virtù del ricorso alle misure alternative e a causa della cronica mancata esecuzione delle pene pecuniarie.

Per quanto, invece, riguarda i delitti ambientali di cui agli artt. 452-*septies* e -*quaterdecies* c.p., i quali sono talvolta contestati in concorso con i delitti di associazione a delinquere, invasione di terreni e reati tributari (in particolare artt. 2 e 8, d.lgs. n. 74 del 2000), si segnala che solo il 19% delle condanne è superiore a due anni, mentre nella restante parte dei casi vi è un ampio ricorso alla sospensione condizionale (59%). Pur trattandosi di fatti più gravi, *l'applicazione della sospensione condizionale non è stata mai subordinata al compimento delle condotte reintegratorie* sia materiali (risarcimento del danno ed eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose) sia simboliche

⁶ Si tratta di un'ipotesi insolita, poiché normalmente il meccanismo ingiunzionale si conclude nell'ambito delle indagini preliminari con un decreto di archiviazione. In quest'ultimo caso, il procedimento si è concluso con una sentenza del G.i.p. a seguito di opposizione al decreto penale di condanna e contestuale rimessione in termini per il perfezionamento delle prescrizioni indicate dall'Autorità

⁷ Sulla non punibilità e il principio di sussidiarietà v. DONINI, *Le tecniche di degradazione fra sussidiarietà e non punibilità*, in *Ind. pen.* n.1/2003, p.75 ss.



(lavoro di pubblica utilità), a differenza dei pochi e isolati casi in cui ciò è avvenuto per le contravvenzioni ambientali. Si mette infine in rilievo che, anche in questo caso, vi sono ampi margini per ricorrere alle misure alternative poiché vi sono solo due condanne superiori a quattro anni.

Accanto a queste risposte punitive si affiancano, di norma, la confisca dei mezzi utilizzati per commettere il reato (prevalentemente mezzi di trasporto) o del profitto in relazione ai delitti ambientali, nonché la condanna al risarcimento del danno per l'attività svolta dal Comune di eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose derivanti dal reato.

L'unica eccezione rispetto al vuoto contenutistico della risposta al reato è rappresentata dai casi in cui, come nel caso dell'oblazione discrezionale e della messa alla prova per le contravvenzioni ambientali, queste condotte reintegratorie degli interessi offesi sono presupposto indispensabile per l'applicazione della causa estintiva del reato.

4. Il processo agli enti.

Come già anticipato, protagonisti dei reati ambientali sono spesso le imprese. Sia pure in misura inferiore rispetto al numero di enti coinvolti nelle vicende descritte dalle sentenze, 8 enti sono stati sottoposti a processo. Ciò conferma i risultati di altre indagini dalle quali emerge che la Procura della Repubblica applica un filtro selettivo alle notizie di illecito amministrativo derivante da reato, per scegliere quelle in relazione alle quali procedere⁸. Sebbene i capi d'imputazione per le contravvenzioni incriminate dall'art. 256 T.U.A. siano largamente prevalenti, il reato presupposto del quale sono chiamati a rispondere gli enti è prevalentemente il delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p.

Giudicati quasi sempre nell'ambito dei riti speciali (vi è un solo caso di una persona giuridica giudicata con rito ordinario), gli enti condannati sono 7 con sanzioni pecuniarie tra 12 mila e 100 mila euro. Degli enti sottoposti a processo, tutti costituiti in forma societaria (7 s.r.l. e una s.p.a.),

⁸ Rileva che “solo il 10% - 15% di annotazioni a carico degli enti viene registrato” CERESA GASTALDO, *Legalità d'impresa e processo penale. I paradossi di una giustizia implacabile in un caso su dieci*, in *Dir. pen. cont.*, 7 giugno 2019.



nessuno aveva adottato un modello organizzativo. Si tratta di una premessa che ha, di fatto, lasciato margini di difesa estremamente ridotti. Da un punto di vista generale, la scarsa adozione del modello organizzativo, che è stata ormai da lungo tempo messa in rilievo, specialmente in relazione alle piccole e medie imprese, sembra trovare ulteriore conferma. In un solo caso vi è stata un'adozione a posteriori del modello organizzativo, che ha determinato l'applicazione dell'attenuante di cui all'art. 17, d.lgs. 231/2001. Ed è questo uno dei pochi casi in cui si è proceduto alla confisca del profitto.

5. I dubbi interpretativi in relazione al delitto di traffico organizzato di rifiuti

Le sentenze esaminate offrono anche l'occasione per soffermare l'attenzione su alcuni dubbi interpretativi della fattispecie di traffico organizzato di rifiuti.

Sebbene il delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* richieda espressamente l'allestimento di mezzi e attività continuative e organizzate, che sembrano ragionevolmente presupporre una struttura pluripersonale, secondo un orientamento giurisprudenziale divenuto ormai monolitico, tale delitto (e il principio era già stato affermato in vigore del previgente art. 53-*bis* del d.lgs. n. 22 del 1997) non ha natura necessariamente plurisoggettiva, ma può essere commesso in forma monosoggettiva: i giudici ritengono che la predisposizione di una struttura volta a realizzare il commercio illegale dei rifiuti potrebbe essere approntata anche da una sola persona⁹.

In senso contrario, si è osservato che il delitto di traffico organizzato di rifiuti non può essere realizzato da una sola persona, poiché questo implica lo svolgimento di complesse attività, come la movimentazione di tonnellate di rifiuti, l'organizzazione dei mezzi di raccolta e trasporto, la creazione di formulari falsi e l'individuazione di siti di conferimento. In tal senso, secondo un'interpretazione ispirata al principio di uguaglianza-ragionevolezza, il carattere plurisoggettivo dell'organizzazione dovrebbe consentire di tracciare, in modo più rigoroso, i confini applicativi del delitto di cui all'art. 452-*quaterdecie* c.p. Solo gli organizzatori del complesso dell'attività di traffico di rifiuti potrebbero rientrare nel novero dei soggetti attivi di quest'ultima fattispecie. I collaboratori dell'organizzazione, che realizzano determinate condotte, sia pure ripetute nel tempo,

⁹ Secondo un indirizzo che risale almeno al 2006, da ultimo Cass., sez. 3, n. 41583 del 10/10/2021, Rv. 282458.



dovrebbero essere chiamati a rispondere esclusivamente delle singole contravvenzioni di trasporto o smaltimento abusivo incriminate dall'art. 256 T.U.A., non potendo assumere la veste di partecipi, come nel caso dei reati associativi (art. 416 c.p. e ss.)¹⁰.

Ebbene: anche volendo accogliere l'assai discutibile orientamento giurisprudenziale di legittimità secondo la quale il delitto di traffico organizzato di rifiuti potrebbe essere commesso da una sola persona, vi è un ulteriore aspetto che desta profondi dubbi di ragionevolezza. I Giudici di Milano non sembrano ravvisare limiti alla possibilità di concorso tra il delitto di traffico organizzato di rifiuti e quello di associazione a delinquere (art. 416 c.p.).

A tal riguardo, in dottrina è stato correttamente individuato un limite al concorso di queste fattispecie: il delitto di traffico organizzato di rifiuti non può essere l'unico oggetto del programma criminoso dell'associazione¹¹. Al contrario, la giurisprudenza del Tribunale di Milano disattende completamente questa residua indicazione volta a garantire una minima razionalità sistematica. Nel riprendere quanto affermato, sia pure in fase cautelare, dalla Corte di cassazione in un precedente su questo aspetto specifico, i giudici sostengono 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»¹². In base a questo orientamento, tra i due reati (art. 416 e 452-*quaterdecies* c.p.) non vi sarebbe sovrapposizione e coincidenza, ma si differenzierebbero in modo evidente. Il delitto associativo trascenderebbe la realizzazione del singolo delitto scopo: a differenza del reato abituale di traffico organizzato di rifiuti, l'accordo associativo ha carattere permanente.

Questo riferimento alla natura permanente o abituale delle due fattispecie costituisce un argomento puramente normativo e formale che nulla chiarisce circa i rapporti tra i due reati. Come è stato giustamente osservato, abitualità e permanenza descrivono un medesimo fenomeno empirico-

¹⁰ In tal senso RUGA RIVA, *Il traffico organizzato di rifiuti: una inedita fattispecie di organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, n.3/2023, p. 53; cfr. MONFERINI, *Il dolo nei delitti di criminalità organizzata ambientale*, in questa *Rivista*, n.2/2023, p. 85 ss., il quale ritiene, invece, che sarebbe possibile la realizzazione monosoggettiva, qualora i vari collaboratori risultassero estranei all'accordo criminoso

¹¹ In tal senso BERNASCONI, GUERRA, sub *art. 260*, in GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007, p. 420 ss.

¹² Così Cass., sez. 3, n.33084 del 15/07/2021, non massimata sul punto.



fattuale: in entrambi i casi si tratta di una successione di fatti storici che non giustifica l'esistenza di questa improduttiva distinzione classificatoria¹³. Ancora meno solida appare l'argomentazione che prende le mosse da questa fragile distinzione per trarne conseguenze sul piano del concorso di reati.

La possibilità di affermare il concorso di reati non sembra neppure trovare una conferma risolutiva nella disciplina generale delle circostanze aggravanti dei reati associativi commessi con la finalità di un delitto ambientale (art. 452-*octies* c.p.), che oggi descrive una nuova e unitaria fattispecie incriminatrice¹⁴, poiché la disposizione generale di cui all'art. 452-*octies* c.p. ben potrebbe incontrare un'eccezione proprio in relazione al delitto di traffico organizzato di rifiuti.

Ugualmente fragili appaiono gli altri due argomenti ai quali la giurisprudenza fa solitamente riferimento per escludere il concorso apparente di norme. In taluni casi la Cassazione afferma la sussistenza di un concorso di reati, operando un confronto strutturale tra fattispecie, sebbene tale criterio possa operare solo in relazione al principio di specialità¹⁵, con buona pace del principio del *ne bis in idem* sostanziale. In altre sentenze, i Giudici di legittimità affermano che, a giustificare il concorso di reati, sarebbe la diversità del bene giuridico tutelato dalle due fattispecie: ordine pubblico dall'art. 416 c.p.; ambiente dall'art. 452-*quaterdecies* c.p.¹⁶.

Senza poter adeguatamente approfondire il tema in questa sede, ci si limita ad osservare che è sufficiente portare la riflessione sul piano fattuale (quello dell'*idem factum*) per comprendere, anche attraverso la lettura dei capi d'imputazione e la ricostruzione della vicenda sottoposta a giudizio, che la stessa attività organizzata di traffico illecito di rifiuti realizzata dalle medesime persone e con i medesimi ruoli viene artificialmente duplicata sul piano normativo. Nella giurisprudenza milanese alla quale si fa riferimento è lo stesso capo d'imputazione relativo all'art. 452-*quaterdecies* c.p. a precisare che gli imputati, «nelle qualità e nei ruoli rispettivamente indicati e descritti dal capo [sull'associazione a delinquere] e secondo l'ordine seguito nel medesimo capo per descrivere i ruoli stessi», realizzavano il programma criminoso, ossia «la continua e ripetuta ricezione e gestione, abusiva e illecita di ingenti quantitativi di rifiuti». All'interno di questo ragionamento circolare, si

13 Ampiamente sul punto AIMI, *Le fattispecie di durata. Contributo alla teoria dell'unità o pluralità del reato*, Torino, 2020, p. 165 ss. e ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

14 Cfr. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 298; sul punto cfr. LOSENGO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: il labile confine (anche territoriale) tra perfezionamento e consumazione del reato abituale*, in *Riv. giur. amb. online* n.29, 2/2022; GALANTI, *Traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. pen. cont.* n.12/2018, p. 31 ss.

15 In tal senso, Cass., sez. 3, n. 19665 del 27/04/2022, Rv. 283172.

16 In tal senso, Cass., sez. 3, n. 52633 del 17/05/2017, in *DeJure*.



fatica a tracciare una distinzione, sul piano empirico-fattuale, tra una pluralità di persone che opera, in modo organizzato e continuativo, per realizzare il traffico di rifiuti e un'associazione formata dalle stesse persone che ha come scopo la realizzazione di quel medesimo fatto.

Basterebbe, dunque, ricorrere al principio del *ne bis in idem* sostanziale per sfuggire alla trappola interpretativa sostenuta dalla giurisprudenza, la cui ragion d'essere risiede unicamente nel tentativo di inseguire, nella tragica commedia della giustizia penale, risposte punitive (effettivamente) carcerarie.

Analoghe osservazioni possono estendersi anche all'ulteriore questione relativa ai rapporti tra traffico organizzato di rifiuti e contravvenzioni previste dall'art. 256 T.U.A. Anche in questo caso la giurisprudenza ne afferma la possibilità di concorso. Davvero si fatica a comprendere come si possa escludere che attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione in mancanza del prescritto titolo abilitativo, che costituiscono frammenti del fatto più complesso e articolato di attività organizzate di traffico illecito di rifiuti possano assumere rilievo autonomo rispetto a quest'ultimo¹⁷.

6. Riformare il sistema sanzionatorio?

Sia pure dinanzi ai ristretti limiti temporali della ricerca, l'introduzione dei delitti ambientali che, specialmente nell'associazionismo e in alcuni settori dell'opinione pubblica, era avvertita come una scelta politicamente indispensabile, non sembra aver colmato un vuoto di tutela. Il segnale più interessante che emerge da questa ricerca empirica non riguarda, tuttavia, le scelte d'incriminazione, bensì quelle sanzionatorie.

Il diritto penale dell'ambiente, come noto, minaccia pene detentive destinate a non essere mai eseguite. Ciò è da accogliere senz'altro con favore: non solo in ragione delle condizioni disumane della stragrande maggioranza degli istituti penitenziari italiani e della sostanziale assenza di speranze di perseguire la finalità rieducativa della pena, ma anche perché l'esecuzione della pena detentiva non favorisce (e semmai pregiudica) la tutela, a posteriori, dell'ambiente.

¹⁷ Si tratta dell'orientamento giurisprudenziale espresso da Cass., Sez. 3, n. 10518 del 17/01/2012, Rv. 252361; critica questa impostazione anche RUGA RIVA, *Il traffico*, cit., p. 55.



Il quadro che emerge dai dati empirici non è rassicurante. Il sistema della giustizia penale mobilita ingenti risorse umane ed economiche per l'accertamento delle responsabilità, ma presenta profondi vuoti di razionalità nella risposta al reato.

Un primo aspetto da mettere in rilievo riguarda la non punibilità per particolare tenuità del fatto. L'art. 131-*bis* c.p. è stato, di recente, oggetto della riforma realizzata con il d.lgs. 150 del 2022, che ne ha ampliato i confini applicativi fino a ricomprendersi astrattamente, per quanto qui interessa, anche alcune ipotesi di delitto ambientale, come l'inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.) e il già citato delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p.¹⁸ Il nuovo art. 131-*bis* ha, infatti, un campo d'applicazione che è determinato dal minimo edittale non superiore a due anni di pena detentiva. Ad assumere rilievo è ora anche il comportamento successivo alla commissione del reato: si tratta di un elemento che, proprio in relazione al diritto penale ambientale, potrebbe assumere rilievo nel ridisegnare i confini applicativi di tale causa di non punibilità. Rispetto a quanto emerge dalla giurisprudenza milanese, si auspicano due cambiamenti. Sarebbe, innanzitutto, opportuna una maggiore omogeneità applicativa: non è infrequente che fatti di analoga gravità realizzati da autori senza precedenti penali vengano trattati in modo differente; talvolta viene applicata la causa di non punibilità, mentre in altri casi vengono inflitte risposte punitive (pecuniarie o detentive) di lievissima entità. Per altro verso, non si comprende per quale ragione questi fatti particolarmente tenui non siano stati oggetto di un provvedimento di archiviazione, anziché essere valutati all'esito di un processo, con conseguente spreco di preziose e scarse "risorse giurisdizionali".

In un più vasto campo di ripresa, rimane nitida l'immagine di un diritto penale ambientale che continua a perseguire finalità di prevenzione generale negativa che si arrestano sulla soglia della minaccia di pena in astratto. Questa sembra rivelarsi un'operazione controproducente. Se la contropinta motivazionale è collegata alla comminatoria edittale, il mutamento contenutistico della risposta al reato affievolisce la speranza di orientare le scelte dei destinatari.

Anche al netto di questa dubbia strategia di prevenzione generale negativa, questa sistematica sostituzione diffonde un messaggio fuorviante: l'alternativa alla pena detentiva è destinata a essere

¹⁸ Sulla riforma della particolare tenuità si veda BRUNELLI, *Le modifiche alla non punibilità per particolare tenuità del fatto*, in *Dir. pen. proc.* n. 1/2023, p. 54 ss.; cfr. DOVA, *La riforma della particolare tenuità del fatto: aspetti sostanziali*, in CASTRONUOVO, DONINI, MANCUSO, VARRASO (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 115 ss.



percepita come una risposta “non punitiva”¹⁹, che rischia di essere interpretata dalla collettività come un’insopportabile e ingiustificata abdicazione dal potere punitivo.

L’obiettivo dovrebbe essere di prevedere, con più coraggio e onestà, all’interno della cornice edittale la risposta al reato effettivamente applicata, ossia l’assunzione da parte dell’autore del fatto di un impegno attivo per reintegrare l’interesse offeso, anche solo simbolicamente mediante un’attività non retribuita a favore della collettività.

Senza poter entrare in un tema di così vasta portata generale, come quello della riforma del sistema sanzionatorio, che non riguarda evidentemente il solo diritto penale ambientale e sul quale neppure la recente riforma attuata con il d.lgs. 150 del 2022 è intervenuta in modo organico, ci si limita a osservare che, paradossalmente, le contravvenzioni del testo unico sembrano offrire maggiore effettività della tutela rispetto ai già poco applicati delitti ambientali. Le prime consentono, attraverso il ricorso alla messa alla prova, una tutela dell’ambiente, almeno a posteriori. I secondi, che sono accompagnati da più gravi minacce di pena detentiva, come nel caso del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, producono nella maggior parte dei casi, secondo i dati relativi alla giurisprudenza milanese nel 2022, l’applicazione di una sospensione condizionale priva di contenuti.

In base ai risultati dell’indagine, l’unico presidio di effettività per i fatti di traffico illecito di rifiuti rimane la confisca del profitto disposta ai sensi dell’art. 452-*quaterdecies*, ult. comma (in un solo caso è condizione per l’accesso al patteggiamento e alla sospensione condizionale) e degli autocarri utilizzati per il reato (prevalentemente privi di valore), nonché le condanne al risarcimento del danno nei confronti del Comune di Milano. Che poi queste somme di denaro siano state effettivamente recuperate e utilizzate per tutelare, a posteriori, l’ambiente, non si è in grado di dirlo.

¹⁹ La privazione della libertà rimane, in tutta la sua problematicità, il tratto distintivo e identificativo del diritto penale, cfr. GRECO, *Zur Singularität der Strafe – Versuch einer Standortbestimmung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2023, p. 427 ss.