

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**5/2023**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Viganò, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Cecilia Pagella, Tommaso Trincherà

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2023, p. 5 ss.

**SPUNTI DI RIFLESSIONE IN MATERIA DI REATI  
DI GESTIONE E TRAFFICO DI RIFIUTI.  
LE NECESSITÀ DI UN RIPENSAMENTO NORMATIVO**

di Riccardo Ercole Omodei

*Abstract. Il presente contributo intende ravvivare la riflessione penalistica in merito al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, attualmente disciplinato dall'art. 452 quaterdecies c.p. Nel far ciò, l'A. parte dall'analisi della struttura della fattispecie, mettendo in dubbio la sua natura di reato abituale, al momento dominante in dottrina e giurisprudenza, in favore di una lettura incentrata sul requisito organizzativo, individuato quale vero baricentro del disvalore del reato in commento. La centralità dell'elemento organizzativo è carattere ricorrente nella normativa antitraffico domestica, e la si riscontra, infatti, anche nel caso oggetto di interesse. Essa reca con sé l'applicazione delle misure processuali e preventive tipiche del contrasto all'associazione mafiosa. Nel contributo, sottolineate le distorsioni che possono derivare dall'estensione degli strumenti tipici di contrasto alla criminalità mafiosa al settore oggetto di studio, l'A. invoca un ripensamento della fattispecie, suggerendo la contestuale revisione dell'intero settore degli illeciti in materia di gestione e traffico di rifiuti.*

SOMMARIO: 1. Oggetto dell'indagine e piano del lavoro. – 2. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e il ruolo centrale del concetto di organizzazione. – 2.1. La fattispecie astratta di cui all'art. 452 quaterdecies c.p. – 2.2. Il concorso tra i reati di gestione illecita e di traffico illecito di rifiuti. – 2.3. L'organizzazione come fulcro dell'offesa del reato di attività organizzate. – 3. Il nesso tra la politica criminale antitraffico e l'organizzazione criminale. – 4. La marcata influenza della normativa eccezionale di stampo anti-mafioso. – 5. Conclusioni. La necessità di migliorare l'efficienza del sistema normativo di contrasto in materia di traffico di rifiuti.

## **1. Oggetto dell'indagine e piano del lavoro.**

Il sistema dei reati in materia di rifiuti è, come noto, variamente articolato. Ad una visione d'insieme, esso risulta composto da una molteplicità di fattispecie astratte sanzionanti le più diverse attività: dall'inottemperanza all'ordinanza del Sindaco alle condotte di abbandono *tout court*, dalla combustione illecita sino alla gamma di violazioni in materia di gestione e spedizione illegale di rifiuti. Tale ultimo settore ha mostrato nella prassi una peculiare vitalità, in virtù dei suoi legami con la criminalità organizzata e con quella di impresa. I possibili margini di profitto della filiera dell'illecita gestione dei rifiuti si sono mostrati infatti particolarmente elevati, attirando gli attori

illegali e dunque l'interesse per una efficace azione di contrasto<sup>1</sup>. Si può allora individuare, all'interno della macroarea dell'inquinamento da rifiuti solidi, un rilevante sottoinsieme, relativo alla gestione e al traffico illecito, degno di autonoma considerazione e composto dai reati di gestione abusiva di rifiuti e violazioni in materia di discarica e traffico.

Il presente contributo guarda solo a questo più circoscritto ambito, al quale si farà riferimento con l'etichetta di reati in materia di gestione e traffico di rifiuti<sup>2</sup>.

Tale sottogruppo di illeciti costituisce da sempre un ambito peculiare del diritto penale ambientale, pur possedendone non pochi tratti distintivi. Da una parte, infatti, condivide con quest'ultimo – rappresentandone per di più una porzione rilevante – i limiti strutturali in punto di conformazione delle fattispecie, spesso accusate di pagare eccessivamente dazio alla regolamentazione amministrativa. Si addebita solitamente ai reati in materia di gestione dei rifiuti di rivestire un ruolo troppo ancillare nei confronti del diritto amministrativo, concludendo per la sostanziale inoffensività di alcune delle ipotesi sanzionate penalmente<sup>3</sup>. Dall'altra, però, tali reati sono divenuti la testa di ponte del diritto penale ambientale, che proprio con la repressione dell'inquinamento da rifiuti

---

<sup>1</sup> I numeri che emergono dall'ultimo report di Legambiente sul tema sono tutt'altro che rassicuranti: aumentano i reati contestati (+1,9%), gli arresti (+25,9%) e i sequestri (+15%). Cfr. LEGAMBIENTE, *Ecomafia 2022. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, San Giuliano Milanese, 2022, p. 121 s.

<sup>2</sup> Vengono presi in considerazione, dunque, tutte le fasi della filiera della gestione dei rifiuti: la raccolta, il trasporto, il trattamento e lo smaltimento. Data l'ampiezza della categoria, gli illeciti in precedenza elencati sono da intendersi in modo atecnico e, quindi, il concetto di gestione abusiva qui è adoperato in senso ampio, comprensivo non solo degli illeciti contenuti all'interno dell'art. 256 co. 1, 4 e 5 T.U.Amb. ma altresì delle violazioni in tema di tracciabilità dei rifiuti (art. 258 T.U.Amb.). Così come negli illeciti in materia di discarica sono inclusi non solo il reato di cui all'art. 256 co. 3 T.U.Amb., ma anche le violazioni previste dal d.lgs. n. 36/2003. Infine, nella categoria "traffico" sono considerati sia la contravvenzione di cui all'art. 259 T.U.Amb. sulla spedizione transfrontaliera sia il delitto di attività organizzate di cui all'art. 452 *quaterdecies* del c.p. Per una panoramica sulle fattispecie in materia di rifiuti contenute nel d. lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 (T.U.Amb.) cfr. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 117 s.

<sup>3</sup> Si rileva che le norme in questione, strutturate intorno alla mancata comunicazione all'autorità o al mancato ottenimento dell'autorizzazione etc., tutelino la funzione amministrativa di gestione dell'ambiente piuttosto che l'ambiente stesso. La critica è particolarmente condivisa in dottrina e riguarda la maggior parte delle contravvenzioni in materia. Per limitarsi a richiami essenziali sul tema, cfr. R. BAJNO, *La tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1990, p. 357 s.; F.B. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1097 s.; C. PATRONO, *I reati in materia di ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, p. 680 s.; A.L. VERGINE, *Ambiente, nel diritto penale (tutela dell')*, in *Dig. Disc. Pen.*, 1995, p. 757 s.; critica ripresa anche tra le monografie recenti dedicate all'argomento v. G.M. PALMIERI, *La tutela penale dell'ambiente tra legislazione speciale e riforma del codice*, Napoli, 2019, pp. 157-167; G. DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, p. 231 s. Al riguardo, però, vi è chi ha sottolineato l'aridità di classificazioni estremamente formalistiche che sovente conducono a concludere in favore della carenza di offensività, in relazione al bene ambiente, di molte delle ipotesi contravvenzionali del settore oggetto di studio, senza adeguatamente considerare la struttura del pericolo tipizzato dal legislatore. Muovendo da una nozione di ambiente c.d. *ecocentrica moderata*, tale dottrina ha optato per chiavi di lettura sostanziali, che non si fermano al mero dato formale del rinvio alla fonte amministrativa, ma tengono per l'appunto conto delle modalità di tipizzazione dell'offesa concludendo, per esempio, per la caratterizzazione lesiva in relazione al bene ambiente di molte delle fattispecie in materia di rifiuti. Sul punto, su tutti, L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2007, p. 186 s.

ha sperimentato l'impiego della prima fattispecie di delitto<sup>4</sup>. Più in generale poi, sul versante politico-criminale, l'intero ambito oggetto di analisi ha da sempre destato particolare allarme sociale per i legami con la criminalità organizzata, anche di stampo mafioso<sup>5</sup>.

Sul versante normativo, la necessità di intercettare i traffici di rifiuti gestiti da organizzazioni criminali ha ispirato una disciplina repressiva sostanziale e processuale particolarmente rigida, che prevede il ricorso a sanzioni severe e agli strumenti tipici del contrasto alle mafie. La fattispecie di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, oggi disciplinata all'art. 452 *quaterdecies* c.p., è infatti soggetta al regime del c.d. "doppio binario processuale". L'inclusione nella lista di cui all'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p. comporta, com'è noto, deroghe di rilievo alle classiche garanzie processuali, intaccando non poco i diritti del singolo, e la sua costante estensione pone seri dubbi all'interprete. Queste perplessità derivano, nel settore oggetto di studio, dal fatto che, come la prassi giurisprudenziale ha sovente dimostrato, l'ambito di applicabilità dell'ipotesi in commento è ben lontana, nella normalità dei casi, dal contesto mafioso, rivolgendosi prevalentemente al settore della criminalità economica e di impresa<sup>6</sup>. Ciò inasprisce il conflitto tra deroghe alle garanzie ed esigenze di repressione, imponendo all'interprete una riflessione in merito all'opportunità del ricorso, nel settore richiamato, a un tale sistema repressivo<sup>7</sup>.

A partire dall'analisi della recente giurisprudenza in materia di traffico illecito di rifiuti, il presente contributo intende sottolineare le distorsioni applicative di tale delitto,

<sup>4</sup> Si fa riferimento all'art. 53 *bis* del c.d. Decreto Ronchi (d. lgs. del 5 febbraio 1997 n. 22), introdotto con legge del 23 marzo 2001 n. 23 e disciplinante il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. Disposizione confluita successivamente nell'art. 260 del T.U.Amb. e oggi contenuta nel codice penale all'art. 452 *quaterdecies*. Tra i primi commenti alla disposizione si rimanda a G. AMENDOLA, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 708 s.

<sup>5</sup> Già all'indomani dell'introduzione del Decreto Ronchi, sottolineava la necessità di risolvere il nodo del ciclo di gestione dei rifiuti da parte della criminalità organizzata A. MANNA, *La nuova normativa in materia di rifiuti e la criminalità organizzata*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1998, p. 173 s. Su tale pericoloso collegamento ha richiamato l'attenzione la quasi totalità della dottrina che si è occupata dell'argomento. Al riguardo, seppur con accenti anche molto diversi, cfr. V. PLANTAMURA, *Ecomafia, reati associativi e diritto penale dell'economia*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2007, p. 73 s.; M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2019, p. 76 s.; C. BONGIORNO, *La lotta alle ecomafie tra tutela dell'ambiente e dell'ordine pubblico: un equilibrio precario attraverso l'abuso di concetti elastici*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2012, p. 126 s.; M. TARZIA, *Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *Leg. Pen.*, 2013, p. 369 s.; M. PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2018, p. 93 s.; ID., *Il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nell'applicazione giurisprudenziale*, in *Lexamb. Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2022, p. 23 s.

<sup>6</sup> In tal senso, tra gli altri, V. PLANTAMURA, *Ecomafia, reati associativi e diritto penale dell'economia*, cit., C. BERNASCONI – M. GUERRA, *Profili interpretativi del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004, p. 355 s.; P. MOLINO, *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta all'ecomafia*, in *Riv. poliz.*, 2001, p. 337 s.; L. VERGINE, *A proposito dell'art. 53 bis d. lg. 22/1997*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, p. 1023 s.; A. GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, p. 32 e la giurisprudenza ivi riportata.

<sup>7</sup> Sul punto, di recente, anche R. 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 co. 3 bis c.p.p.?*, in *LexAmb. Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2020, p. 1 s.

generate da un'imperante lettura distorta della sfera di tipicità dell'illecito; e cioè, dall'erronea convinzione che esso miri a sanzionare specificamente le organizzazioni criminali dedite alle attività di gestione illecita del rifiuto. Il lavoro intende ravvivare un dibattito forse eccessivamente appiattito sulle posizioni giurisprudenziali per suggerire un cambio di prospettiva, che strutturi tale settore a misura della criminalità di impresa.

## 2. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e il ruolo centrale del concetto di organizzazione.

### 2.1. La fattispecie astratta di cui all'art. 452 quaterdecies c.p.

Per la dottrina maggioritaria, si tratta di una fattispecie monosoggettiva peculiare che punisce chiunque, *con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*, gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti al fine di trarne profitto<sup>8</sup>. Viene dunque punito colui che, per il tramite di un'organizzazione di mezzi e attività continuative<sup>9</sup>, compia due o più operazioni di gestione di rifiuti<sup>10</sup> in violazione di previsioni di legge o prescrizioni amministrative<sup>11</sup>, purché il quantitativo di materia trattato sia ingente<sup>12</sup> e sussista il fine di profitto ingiusto.

---

<sup>8</sup> La norma contiene un'elencazione corposa di condotte alternative (*cede, riceve, trasporta, esporta, importa*) che però si chiude con una formula conclusiva ed onnicomprensiva "*o comunque gestisce abusivamente*", in grado di coprire ogni condotta relativa alla gestione illecita, diversa da quelle specificamente indicate nella disposizione.

<sup>9</sup> Questa parte della norma richiama evidentemente la nozione di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c., tanto che in dottrina vi è chi ha sostenuto la natura di reato proprio del delitto in questione. Si è quindi individuato nell'imprenditore il soggetto attivo della condotta, riconoscendo però pacificamente il possibile concorso dell'*extraneus*. Sul punto si rimanda a L. PRATI, *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2001, p. 625 s.; sembrano propendere in tal senso anche L. RAMACCI, *Il "nuovo" art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006, vecchie e nuove questioni*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2016, p. 168; A. VITA, *Delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti": elementi costitutivi*, in *Riv. Pen.*, 2011, p. 478.

<sup>10</sup> Il concetto di gestione è particolarmente ampio e comprende ogni forma di "movimentazione" del rifiuto. Al riguardo, si veda l'art. 183 co. 1, lett. n) T.U.Amb. e, tra gli altri, C. BERNASCONI – M. GUERRA, *Art. 452 quaterdecies*, in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2019, p. 3096.

<sup>11</sup> La nozione di abusività accolta in giurisprudenza è particolarmente ampia e comprende non solo le attività svolte in assenza di autorizzazioni o in presenza di autorizzazioni scadute o illegittime, ma altresì ogni operazione svolta in difformità da leggi statali, regionali o prescrizioni amministrative. Sul punto, si rimanda agli ampi riferimenti giurisprudenziali in A. GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, cit., pp. 35-38. Più di recente, un'ulteriore conferma di tale oramai pacifico orientamento in Cass. pen., Sez. III, sent. n. 33088, del 15 luglio 2021 (dep. 7 settembre 2021). Dato che siffatta nozione ampia di abusività rischierebbe di riportare nella fattispecie in commento anche attività realizzate in presenza di difformità meramente formali e di poco conto rispetto all'autorizzazione ottenuta, in giurisprudenza è sorto un orientamento volto ad escludere dall'ambito del penalmente rilevante tali discrepanze burocratiche. Al riguardo, anche per gli opportuni riferimenti, cfr. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 297-298.

<sup>12</sup> Per giurisprudenza consolidata, il requisito dell'ingente quantitativo non va parametrato alla singola operazione, ma deve essere valutato in rapporto all'attività continuativa nel suo complesso. Sul punto, di

Ad opinione pressoché unanime di dottrina e giurisprudenza, si tratta di un reato abituale proprio, per la cui consumazione è necessaria la reiterazione di più condotte, anche non penalmente illecite. È infatti soltanto il ripetersi nel tempo di queste ultime che realizza la messa in pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma, individuato alternativamente nell'ambiente o nell'incolumità pubblica<sup>13</sup>.

Una parte della dottrina ha però cura di precisare come caratteristica del delitto in commento non sia tanto la reiterazione delle condotte, quanto la mera pluralità delle stesse e, per questo, suggerisce di accantonare l'inquadramento in termini di reato abituale e di qualificare il delitto come reato complesso<sup>14</sup>. Ciò che connota il fatto sarebbe dunque la pluralità di operazioni, non il contrassegno dell'abitualità. Siffatta considerazione rappresenta utile spunto per lo sviluppo dell'indagine, poiché permette di approfondire la questione cruciale dell'offesa sanzionata dalla norma.

## 2.2. Il concorso tra i reati di gestione illecita e di traffico illecito di rifiuti.

L'idea di concludere in favore del reato complesso appare guidata, nella dottrina che si commenta, dal fine di escludere il concorso effettivo tra il delitto in oggetto e le singole contravvenzioni previste dal T.U.Amb. Astrattamente, infatti, la medesima condotta può integrare al contempo la fattispecie ex art. 452 *quaterdecies* c.p. e le singole ipotesi di gestione illecita di rifiuti<sup>15</sup> o di discarica abusiva<sup>16</sup>. Di fronte al dubbio se sussista nel caso di specie un concorso apparente di norme o un concorso di reati, la Corte di Cassazione ha peraltro sinora negato la sussistenza di un rapporto di specialità tra le fattispecie interessate, ed ha in genere riconosciuto il concorso effettivo dei reati. Si imputano così al medesimo autore sia il delitto ex art. 452 *quaterdecies* c.p., sia le singole contravvenzioni che lo compongono in continuazione tra loro<sup>17</sup>, con un'evidente duplicazione del rimprovero mosso al singolo.

La soluzione del reato complesso è senza dubbio invocata proprio per evitare una siffatta inopportuna conclusione<sup>18</sup>. Senonché, tale inquadramento suscita non poche

---

recente, cfr. Cass. pen., Sez. III, sent n. 39952, del 16 aprile 2019 (dep. 30 settembre 2019).

<sup>13</sup> Al riguardo, per le differenti posizioni, cfr. M. TARZIA, *Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, cit., pp. 375-380.

<sup>14</sup> Per tutti, L. VERGINE, *Il reato di cui all'art. 260 TUA: reato abituale, permanente o complesso?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, p. 621 s.

<sup>15</sup> Punite all'art. 256 co. 1 T.U.Amb.

<sup>16</sup> Punite dall'art. 256 co. 3 T.U.Amb.

<sup>17</sup> Sul punto da ultimo cfr. Cass., sez. III, sent. n. 39706 del 3 dicembre 2021 (dep. 17 ottobre 2022), nella quale si afferma, in modo lapidario, che tra il reato di gestione di discarica abusiva e il delitto oggetto di analisi "non è configurabile un rapporto di specialità, sicché il ricorso nella fattispecie concreta sia degli elementi formali dell'uno (mancanza di autorizzazione) che quelli sostanziali dell'altro (allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate), può dar luogo al concorso di entrambi i reati ai sensi dell'art. 81 co. 1 c.p." (ivi, pp. 26 e 27).

<sup>18</sup> Si afferma testualmente: "sarebbe comunque scorretto, a nostro modo di pensare, contestare, in continuazione, la condotta complessiva dell'art. 260 e le [o alcune delle] singole violazioni di cui agli artt. 256, 258 e 259 TUA, norme alle quali sono indubbiamente riconducibili le varie attività di cessione,

perplexità, dato che non è facile ravvisare nell'art. 452 *quaterdecies* c.p. gli elementi che compongono la figura complessa.

In primo luogo, la struttura del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è caratterizzata da una pluralità di fatti di gestione, realizzati per il tramite di un'organizzazione di mezzi a ciò rivolta. Quest'ultimo requisito però, pur richiamando vagamente la nozione di associazione a delinquere, non rileva di per sé come reato. Ciò comporta che i singoli elementi costitutivi richiesti dall'art. 84 c.p. per la configurazione del reato complesso non possono essere riconosciuti nel requisito dell'organizzazione, ma vanno rintracciati in altri profili della fattispecie, ossia nella pluralità di violazioni tipiche del ciclo dei rifiuti.

Ma anche sul punto sorgono alcuni problemi.

Innanzitutto, vi è la possibilità che le singole violazioni siano omogenee. La reiterazione rilevante ai sensi dell'art. 452 *quaterdecies* c.p. non deve infatti essere necessariamente connotata da eterogeneità, ben potendosi concretizzare in condotte che violano la medesima fattispecie contravvenzionale (ad es. due diversi trasporti di rifiuti). Tale caratteristica, ad avviso della dottrina maggioritaria<sup>19</sup>, osterebbe alla configurabilità del reato complesso, che avrebbe come elemento implicito, per l'appunto, l'eterogeneità delle violazioni.

Tale obiezione sembrerebbe però sconfessata dalla formulazione letterale dell'art. 84 c.p., il quale si limita ad affermare che le disposizioni sul concorso di reati "non si applicano quando la legge considera come elementi costitutivi, o come circostanze aggravanti di un solo reato, fatti che costituirebbero, per sé stessi, reato" e non vieta espressamente che nella figura complessa possano rientrare violazioni omogenee, purché avvinte da un determinato vincolo logico o teleologico<sup>20</sup>.

Tuttavia, anche riconoscendo la sussistenza del reato complesso in presenza di violazioni omogenee, permarrebbero difficoltà per l'affermazione di tale ipotesi di unificazione giuridica rispetto al delitto di attività organizzate. Quest'ultimo, infatti, può essere integrato pure dalla ripetizione di atti non costituenti reato ma semplici illeciti amministrativi.

---

ricevimento, trasporto, esportazione, importazione o comunque gestione abusive di cui allo stesso art. 260 TUA. E detta, a nostro avviso un po' stravagante, contestazione in continuazione del delitto *de quo* e [di alcune] delle contravvenzioni che lo compongono, nasce da altrettanto discutibile, anche se frequente, riconduzione del reato in oggetto tra quelli abituali" (L. VERGINE, *Il reato di cui all'art. 260 TUA*, cit., p. 623). Sembra propendere per la soluzione del reato complesso anche C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 298.

<sup>19</sup> Per tale chiave interpretativa, tra la manualistica, cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2003, p. 538-539, il quale esplicitamente esclude la possibilità del concorso omogeneo; F.C. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2018, p. 527, dove si richiede la necessaria presenza di due comportamenti distinti e ciascuno corrispondente ad una fattispecie diversa; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2017, p. 476, il quale ritiene necessaria la presenza di almeno due reati; G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale*, Bologna, 2019, p. 732-733, dove si afferma la sussistenza di due o più figure criminose, T. PADOVANI, *Diritto penale*, Milano, 2019, p. 477, che lo definisce come *sintesi normativa fra ipotesi criminose*.

<sup>20</sup> Conclude in tal senso, A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, Milano, 2020, p. 713, richiamando l'esempio del delitto di strage.



Tutt'al più si potrebbe affermare che l'illecito in commento rappresenti un'ipotesi di reato eventualmente complesso, essendo possibile, ma non necessario, che le singole contravvenzioni divengano elementi costitutivi del delitto di attività organizzate<sup>21</sup>. In tal caso, si delinerebbe un rapporto di *continenza eventuale* tra le fattispecie incriminatrici, con conseguente applicazione solo della norma portatrice del maggior disvalore.

Nondimeno, la figura del reato eventualmente complesso, per quanto autorevolmente sostenuta, non è unanimemente accolta in dottrina ed in giurisprudenza, poiché ritenuta in contrasto con la lettera dell'art. 84 c.p. Nell'ipotesi in questione, infatti, il rapporto di continenza tra fattispecie è per l'appunto non necessario, non emergendo a livello di confronto tra ipotesi astratte ed impedendo, dunque, che la figura complessa possa considerarsi, a livello normativo, sintesi dei reati che la compongono<sup>22</sup>.

Ciò nonostante, si può pervenire alla medesima soluzione pratica a favore del concorso apparente senza scomodare la figura del reato necessariamente o eventualmente complesso, ma semplicemente valorizzando il principio che ne sta a fondamento: il *ne bis in idem* sostanziale<sup>23</sup>. Ed infatti, non è arduo affermare che, nel caso specifico, le norme guardino al *medesimo quadro di vita*, e che tra le stesse sussista un *rapporto di valore* tale da far ritenere il disvalore di alcune di esse – le singole ipotesi di illecita gestione – del tutto ricompreso nell'offesa della norma più grave, cioè, il delitto di attività organizzate. Si sarebbe, in sostanza, in presenza di un esempio classico di rapporto di consunzione tra norme, la cui negazione comporterebbe un *ingiusto moltiplicarsi della sanzione*<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Sulla figura del reato eventualmente complesso, per tutti, F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 477, il quale colloca tale figura all'interno di una più ampia categoria di reati a struttura complessa la cui *ratio* consiste nel dare concretizzazione al *ne bis in idem*. Ritengono degna di rilievo autonomo la figura del reato eventualmente complesso, seppur riportandola al criterio di consunzione, G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2022, p. 623 s.; S. PROSDOCIMI, *Reato complesso*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1996, p. 216 s. Sempre sull'ammissibilità di tale figura, pur riconoscendone la parziale sovrapposizione con il reato progressivo, G. VASSALLI, *Reato complesso*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1987, p. 829 s.

<sup>22</sup> Per tale critica, su tutti, G. DE FRANCESCO, *Lex specialis. Specialità ed interferenza nel concorso di norme penali*, Milano, 1980, p. 83, il quale afferma "Quel che sembra indispensabile è, dunque, che a livello di fattispecie complessa sia presente il dato «astratto» con il quale possano essere confrontate le fattispecie che vanno a comporre, in qualità di elementi «semplici», il reato complesso; solo in questo modo si giustifica, in effetti, la «sintesi» legale cui è preordinata la disposizione dell'art. 84 c.p." (ivi, p. 83). La critica è condivisa dalla giurisprudenza, cfr. Cass., Sez. Un., sent n. 38402 del 15 luglio 2021 (dep. 26 ottobre 2021). Per un commento sui profili problematici di tale sentenza si rimanda, tra gli altri, a I. GIACONA, *L'aggravante dello stalking per l'omicidio e le lesioni personali al vaglio delle Sezioni Unite, tra reato complesso e disattenzioni del legislatore*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, p. 1543 s.

<sup>23</sup> La declinazione sostanziale del *ne bis in idem* - da lungo tempo oggetto di riflessione nella dottrina penalistica (sul punto v. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 228) - ha di recente assunto un nuovo e più articolato significato, soprattutto in rapporto al suo alter ego processuale, grazie alla valorizzazione del suo nesso con il principio di proporzionalità. Sul punto si rimanda, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, a I. GIACONA, *Concorso apparente di reati e istanze di ne bis in idem sostanziale*, Torino, 2022, p. 157 e s.

<sup>24</sup> Sul rapporto di consunzione, per tutti, A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 228 s. Il criterio di consunzione o assorbimento è accolto, seppur con diversità di posizioni, dalla manualistica corrente. Cfr. G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 728 s.; G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G.L. GATTA, *Manuale di diritto*

Non serve dunque ricorrere alla categoria, poco consona al caso concreto, del reato complesso, per sconfessare il criticabile indirizzo giurisprudenziale in commento, essendo sufficiente richiamare il criterio di consunzione e le istanze di *ne bis in idem* ad esso sottese.

Beninteso, si è consapevoli delle critiche anche aspre che la giurisprudenza maggioritaria e una parte della dottrina rivolgono al rapporto di consunzione, ritenuto eccessivamente discrezionale e fonte di gravi incertezze interpretative, ma in questa sede si intende non condividere tali riserve.

In primo luogo, il ricorso al mero criterio della specialità unilaterale non è in grado di regolare tutti i possibili rapporti tra norme rilevanti per l'applicazione di una pena coerente con i principi di colpevolezza, proporzionalità e rieducazione<sup>25</sup>. Tale carenza è resa evidente, oltre che dal dato normativo<sup>26</sup>, anche dal fatto che la dottrina ostile alla consunzione è costretta a "moltiplicare" le tipologie dei rapporti fra norme ricondotte al criterio della specialità, finendo così per snaturarne la matrice costitutiva, che è essenzialmente e rigorosamente logica.

È quello che accade, ad esempio, quando la scienza giuridica introduce i concetti di specialità reciproca bilaterale, per aggiunta e per specificazione<sup>27</sup>, dove però, alla rigidità della logicità tipica del criterio della specialità, si finisce con il sostituire l'elasticità di indici di valore più o meno direttamente richiamati<sup>28</sup>. O ancora quando, pur aderendo a posizioni moniste in punto di concorso di norme, si rilegge l'art. 81 c.p. ritenendo l'aumento di pena in esso previsto non obbligatorio, e dunque affermando che l'assorbimento dell'offesa, anche in questo caso fondato su criteri di valore, vada accertato in fase di determinazione della pena e non di individuazione delle norme applicabili<sup>29</sup>.

In conclusione, chi scrive, pur comprendendo le problematiche in punto di certezza che pone il criterio di consunzione<sup>30</sup>, ritiene che le istanze di giustizia insite nell'esigenza di non sottoporre due volte a pena lo stesso soggetto per il medesimo disvalore debbano prevalere sui bisogni di certezza delle soluzioni giuridiche, senza per questo rassegnarsi a scadere nel puro arbitrio del giudice. Dopotutto, si tratta di una discrezionalità *in bonam partem* non certo avulsa dal nostro ordinamento e che non a caso

*penale*, cit., p. 601 s.; B. ROMANO, *Il rapporto tra norme penali*, Milano, 1996, p. 265 s.

<sup>25</sup> Nonostante ciò, tale criterio appare l'unico largamente utilizzato ed accettato in giurisprudenza. Per una approfondita ricostruzione sul punto, anche in merito alle rilevanti eccezioni, v. I. GIACONA, *Concorso apparente di reati*, cit., pp 36-95.

<sup>26</sup> È lo stesso articolo 15 c.p. che prevede la sua applicabilità "salvo che sia altrimenti stabilito", per tale chiave di lettura v. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 222.

<sup>27</sup> Sul punto, T. PADOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 474 s. e G. DE FRANCESCO, *Concorso apparente di norme*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1988, p. 416 s. Sempre sul tema dei limiti dei criteri di valore cfr., di recente, Bin, *Unità e pluralità nel concorso di reati*, Torino, 2022, p. 160 s.

<sup>28</sup> Al riguardo, anche tra chi rigetta il criterio di consunzione, si afferma che *considerazioni di valore sono inevitabili* (A. VALLINI, *Concorso di norme e di reati*, in G. DE FRANCESCO (a cura di), *Le forme di manifestazione del reato, Trattato teorico pratico*, Torino, 2011, p. 290).

<sup>29</sup> Cfr. C. SOTIS, *Il "concorso materiale apparente": confine tra artt. 15 e 81 c.p.*, in *Giur. It.*, 2020, p. 189 s.

<sup>30</sup> Condivise dagli stessi sostenitori del criterio in questione, v. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 230 s.

ritorna, sotto altra forma, nelle impostazioni che propongono soluzioni alternative alla consunzione<sup>31</sup>.

Peraltro, tale discrezionalità, nel caso oggetto di studio, potrebbe essere limitata entro margini ragionevoli in virtù di un quadro normale di vita particolarmente saldo, il quale spinge ad affermare che, in un numero elevato di ipotesi, il delitto di attività organizzate si presenti in concorso con le varie contravvenzioni previste in materia di gestione dei rifiuti, potendo concludere dunque che già in sede di conformazione delle fattispecie astratte un disvalore abbia incluso l'altro.

In altre parole, una volta riconosciuto rilievo al criterio di valore, sarebbe possibile limitare in termini ragionevoli la discrezionalità dell'interprete grazie a un *grado di inferenza statistica* di quel determinato quadro di vita assai elevato<sup>32</sup>.

### 2.3. *L'organizzazione come fulcro dell'offesa del reato di attività organizzate.*

Tra le ragioni che hanno condotto una parte della dottrina ad optare per la figura del reato complesso o eventualmente complesso vi è stata - come segnalato - la difficoltà di rinvenire nel delitto di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti gli estremi di un reato abituale, data l'assenza del requisito della reiterazione e la sussistenza di una mera pluralità di atti.

Nondimeno, l'idea che nel delitto in oggetto non ricorra l'elemento della reiterazione non appare condivisibile.

È sicuramente pacifico, in dottrina e giurisprudenza, che per l'integrazione della fattispecie di attività organizzate sia richiesta la presenza di plurime condotte anche non della stessa specie (ad es. una condotta di trasporto e una di ricezione), e che dunque il reato sussista anche in caso di violazioni naturalisticamente diverse. Ciò però non è di per sé sufficiente per escludere la natura di reato abituale, tenuto conto che il requisito della reiterazione si può ricavare dalla generale omogeneità del contesto in cui si realizzano le condotte punite, tutte attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti. La reiterazione tipica dell'abitualità non richiede infatti l'identità delle condotte, ma la semplice omogeneità delle stesse<sup>33</sup>, e si differenzia dalla mera pluralità delle azioni perché è in

---

<sup>31</sup> Di norma, si incontrano molte meno obiezioni in termini di discrezionalità del giudice, anche tra la stessa giurisprudenza, quando si discute di possibili scriminanti non codificate. Eppure, tali vicende incidono alla medesima maniera sulla responsabilità penale del singolo. Non si comprende dunque il motivo di tale diffidenza, nell'ambito del concorso di norme, verso i criteri di valore. Perché, ad esempio, l'assorbimento riconosciuto in fase di commisurazione della pena ex art. 81 c.p. dovrebbe avere profili di criticità minori rispetto al medesimo criterio utilizzato in sede di individuazione delle norme incriminatrici applicabili?

<sup>32</sup> Sul ruolo del grado di inferenza statistica nel rapporto di consunzione cfr. I. GIACONA, *Concorso apparente di reati*, cit., p. 125 s.

<sup>33</sup> Lo ricorda F. BELLAGAMBA, *Il reato abituale*, Torino, 2022, p. 85. Preme puntualizzare che il concetto di omogeneità qui è utilizzato in termini diversi rispetto al paragrafo precedente. Mentre in relazione alla sussistenza del reato complesso la nozione di omogeneità guardava alla violazione della medesima disposizione di legge, in questo caso si riferisce all'omogeneità del contesto all'interno del quale sono poste le singole condotte illecite, potendo dunque le stesse rivelarsi naturalisticamente differenti.

grado di comportare una *variazione qualitativa dell'offesa* arrecata dalla condotta abituale rispetto a quella tipica delle sue singole componenti<sup>34</sup>.

Non vi è dubbio che nel caso dell'art. 452 *quaterdecies* c.p. vi sia una variazione qualitativa dell'offesa rispetto alle singole ipotesi contravvenzionali. Ad avviso di chi scrive non è però chiaro se tale variazione qualitativa derivi dalla pluralità delle condotte poste in essere, concludendo dunque nel senso del reato abituale, o se sia una conseguenza della struttura stabilmente dedita a tale tipo di operazione. In quest'ultimo caso saremo invece in presenza di un'ipotesi permanente.

Ed infatti, entrambe le categorie hanno come elementi costitutivi il requisito della pluralità delle condotte, individuandosi il discrimine tra le stesse "non [...] sulla possibilità o meno di *interruzione* della condotta, naturalisticamente intesa, quanto e piuttosto dell'*offesa* che da quel comportamento origina"<sup>35</sup>. Ciò comporta che, a prescindere dalla riproposizione di un dato comportamento, la natura permanente del reato va desunta dalla continuità dell'offesa realizzata dalla condotta del soggetto agente<sup>36</sup>.

Assume al riguardo un rilievo primario l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. Dalla lettera della disposizione incriminatrice si evince infatti che non basta il mero reiterare le attività di gestione perché si configuri il reato, potendo tali attività integrare le varie ipotesi contravvenzionali previste dal Testo Unico Ambientale, eventualmente nella forma del reato continuato. Le condotte assurgono a delitto solo se accedono a un apparato organizzativo illecito, continuativamente volto alla reiterata commissione delle stesse. In altre parole, l'esistenza di una stabile organizzazione di mezzi volta alla realizzazione di un numero indeterminato di reati di illecita gestione riempie di disvalore la condotta in questione, ed è capace di differenziarla dalle semplici contravvenzioni.

L'offesa penalmente rilevante ai fini del delitto è dunque quella generata dall'operare stabile e continuativo dall'apparato organizzativo, e che ciò sia vero lo dimostra la stessa giurisprudenza formatasi sulla consumazione di questo reato.

Di recente, per esempio, la Corte di Cassazione ha riconosciuto la sussistenza del delitto ex art. 452 *quaterdecies* c.p., *perfetto* ma non *consumato*, in presenza di una condotta meramente ideativa e organizzativa, priva di qualsivoglia elemento riconducibile al pur vasto ciclo di gestione dei rifiuti<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Ivi, p. 123 s. L'argomentazione in realtà si pone nel più ampio confronto con un altro Autore (A. AIMI, *Le fattispecie di durata*, Torino, 2020) in merito alla attuale rilevanza dell'autonoma categoria del reato abituale, ma è ai nostri fini utile anche a prescindere dall'approfondimento di tale interessante questione.

<sup>35</sup> F. BELLAGAMBA, *Il reato abituale*, cit., p. 134, corsivi in originale.

<sup>36</sup> Impostazione certo non nuova, e che caratterizza il concetto di "permanenza" nella letteratura manualistica. L'idea che la fattispecie permanente sanzioni non solo la condotta di instaurazione dello status antiggiuridico ma anche il mantenimento di tale status è affermata da A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 581 s.; G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 214 s.; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 427 s.

<sup>37</sup> Cass. pen., Sez. III, sent. n. 14248 del 14 gennaio 2021 (dep. 16 aprile 2021) commentata da R. LOSENGO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: il labile confine (anche territoriale) tra perfezionamento e consumazione*, in *rgaonline*, n. 22 – giugno 2021.

Si trattava di un caso in cui il ricorrente lamentava, di fronte ai giudici di legittimità, il mancato riconoscimento della forma di manifestazione del reato del tentativo, avendo egli preso parte alla sola attività di preparazione del capannone ove avveniva la gestione illecita, in concorso con gli altri indagati, ed avendo egli interrotto la propria partecipazione prima dell'inizio delle attività di gestione.

Al di là delle possibili obiezioni in punto di fatto sull'avvenuta dissociazione del ricorrente, la decisione appare rilevante proprio ai fini dell'argomentazione qui suggerita.

Ed infatti, i giudici di legittimità, dopo aver confermato la formula di stile secondo la quale si tratta di un reato abituale proprio, affermano che *“il reato stesso si perfeziona nel momento in cui le condotte poste in essere divengono complessivamente riconoscibili e che ciò avviene quando l'agente realizza un minimo di condotte tipizzate dalla norma incriminatrice, nella specie, dirette alla gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti”* (corsivi aggiunti). Ad avviso di chi scrive, tale argomentazione, che fa perno sull'individuazione della realizzazione della fattispecie già in presenza di una condotta meramente diretta alla gestione abusiva, è l'evidente conferma dello slittamento dell'offesa tipica del reato dalla reiterata gestione illecita alla partecipazione all'organizzazione volta al traffico di rifiuti. Come in un paradigma associativo vero e proprio, al sodale viene contestato di aver preso parte all'associazione al fine di realizzare i singoli atti di commercio illegale dei materiali di scarto, e sulla base della mera partecipazione viene fondata la responsabilità penale.

Una siffatta interpretazione sembra però in contrasto con il significato della disposizione, poiché finisce con il considerare una mera finalità ciò che in realtà è elemento della condotta illecita. È però un indice evidente della tendenza della giurisprudenza a concentrare il disvalore della fattispecie nell'elemento organizzativo, frutto delle stesse intenzioni del legislatore condensate in un dettato normativo alquanto incerto, all'interno del quale l'organizzazione svolge un ruolo preminente, ma non unico.

Tale veste prevalente è riconosciuta anche da quella parte della giurisprudenza che, sempre in tema del delitto in questione, si è occupata della problematica individuazione del *dies a quo* per la decorrenza della prescrizione. In primo luogo, risulta quantomeno poco chiara, con l'impostazione che considera l'illecito di attività organizzate un reato abituale, la formula ricorrente in molte sentenze di legittimità secondo la quale il reato si consuma *“con la cessazione dell'attività organizzata finalizzata al traffico illecito”*. Ma se è vero che il reato è composto da due elementi distinti – la gestione abusiva e reiterata e l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate –, allora la formula utilizzata appare poco intellegibile, in quanto pare rivolgersi al venir meno dell'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. Il che contrasterebbe con la presunta natura abituale del reato, la quale dovrebbe invece spostare la consumazione dello stesso all'ultima reiterazione del singolo atto di gestione realizzato.

I dubbi però aumentano se si guarda da vicino alle applicazioni che di tale confusa affermazione vengono fatte in giurisprudenza. Un caso recente è emblematico della tendenza dei giudici a riconoscere il disvalore del delitto in questione nella

struttura organizzata dedita alla gestione abusiva dei rifiuti. Nello specifico, i due imputati erano accusati di *aver ceduto* in più occasioni, a una ditta che si occupava di smaltimento illecito, un ingente quantitativo di rifiuti. I ricorrenti non contestavano i singoli atti di cessione, ma lamentavano in Cassazione la non corretta individuazione del termine iniziale per la decorrenza della prescrizione, identificato non nel giorno dell'ultima cessione accertata, bensì in quello del sequestro della struttura organizzativa dedita all'illecito smaltimento.

La Corte ha tuttavia rigettato il ricorso, affermando che “non è sufficiente aver riguardo al singolo atto compiuto dal concorrente abituale, atomisticamente considerato, ma occorre tener conto dell'intero contributo offerto dal medesimo e della proiezione di tale contributo ai fini della complessiva realizzazione della fattispecie. Invero, il contributo materiale del concorrente eventuale alla realizzazione del reato abituale, qualora sia stato significativo e protratto nel tempo, è idoneo ad integrare, *salvo il caso di manifestazione di esplicita o percepibile dissociazione dall'attività illecita*, anche un rafforzamento del proposito criminoso dell'autore della condotta principale nel proseguire nella stessa. In altre parole, *un contributo materiale di notevole rilevanza si traduce anche in contributo morale che, salvo il caso di percepibile dissociazione dall'attività illecita, si pone come concausa anche dei successivi atti antiggiuridici dell'autore della condotta principale anche per un apprezzabile periodo di tempo*” (corsivi aggiunti).

L'operazione ermeneutica compiuta dai giudici di legittimità è evidente: si è individuato un principio interpretativo di norma applicato al concorrente eventuale nel reato permanente, e in specie nel reato associativo di tipo mafioso, e lo si è esteso, senza argomentare approfonditamente sul punto, all'ipotesi di un reato formalmente abituale. Ciò costituisce senza dubbio un segnale ulteriore come sia la struttura organizzativa ad attirare su di sé l'intero disvalore del delitto, e come le reiterate condotte di gestione gravitano, nella sostanza, attorno a questo nucleo significativo.

La giurisprudenza tende cioè a ritenere che il delitto si esaurisca nell'attività di apprestamento dei mezzi e, per questo, ricostruisce la condotta del singolo in chiave di *relazione funzionale* rispetto alla dimensione organizzativa, la quale deve peraltro, per espressa volontà di legge, risultare stabile. È evidente, dunque, come la volontà della *law in action* sia quella di contrastare la complessità del fenomeno organizzato del traffico di rifiuti di per sé, ossia l'organizzazione illecita volta alla sua realizzazione, a prescindere dal fatto che questa abbia luogo<sup>38</sup>.

A confermare tale tendenza, soccorrono anche gli orientamenti espressi in giurisprudenza con riguardo al luogo del commesso reato. Nonostante si rinvenga un'estrema confusione in punto di criteri utilizzati per l'individuazione del giudice

---

<sup>38</sup> In dottrina, non manca chi ha riletto il contrasto alle forme organizzate delle attività delittuose in chiave di relazione funzionale e valorizzando la complessità di tali sistemi (S. ALEO, *Sistema penale e criminalità organizzata*, Milano, 2005, pp. 15-64). In tale ottica, si è affermato che lo scopo principale del “sistema penale in confronto alle forme organizzate è di prevenire e reprimere queste aggregazioni e le relazioni che concorrono a costituirle” (*ivi*, p. 61) caratterizzando la responsabilità personale del singolo sodale in termini di *funzionalità* e *consapevolezza* rispetto al sistema complesso dell'organizzazione. Tale chiave di lettura si mostra qui particolarmente utile per mostrare come l'art. 452 *quaterdecies* c.p. sia in realtà una forma, per quanto atipica, di contrasto ad un'organizzazione delittuosa.

naturale, l'idea che il delitto di attività organizzate sia trattato alla stregua di un reato associativo trova riscontro nel frequente ricorso al criterio del giudice del circondario dove ha sede legale l'azienda che smaltisce il rifiuto, nonostante le singole condotte reiterate siano realizzate in altre parti d'Italia<sup>39</sup>.

Al momento, dunque, dell'individuazione della consumazione del delitto, la giurisprudenza mostra notevoli difficoltà ad applicare il paradigma del reato abituale all'illecito in questione, rivelando l'inclinazione a letture sostanzialmente permanenti dell'art. 452 *quaterdecies* c.p. Tale propensione appare qui la più coerente con la norma in commento e deriva dalla confusa descrizione della fattispecie. Questa si presenta incentrata su un nucleo di disvalore ben saldo, l'allestimento di mezzi e attività continuative – e dunque una struttura organizzativa di soli mezzi dedita alla commissione di reati –, che però assurge a delitto solo qualora vi sia una minima reiterazione degli atti di gestione abusiva.

Una siffatta peculiare struttura dell'illecito para-associativo, ma formalmente monosoggettivo, appare figlia dell'impostazione sino ad oggi dominante nel contrasto ai traffici illeciti, e dunque anche al traffico di rifiuti.

### 3. Il nesso tra la politica criminale antitraffico e l'organizzazione criminale.

Nell'incipit del contributo, si è precisato come la disposizione in commento sia stata introdotta con lo scopo di combattere le c.d. "ecomafie". Al precedente paragrafo è emerso come l'esigenza di contrasto alle organizzazioni di mezzi stabilmente dedite alla commissione di reati in materia di rifiuti costituisca il fulcro della fattispecie incriminatrice in commento. Ciò però non sorprende affatto. Come già argomentato in altre sedi<sup>40</sup>, la politica criminale domestica è solita considerare i traffici illeciti attraverso il punto di vista della *lotta* alla criminalità organizzata. Il che comporta in genere che il contrasto a tali fenomeni criminali venga impostato ricorrendo agli strumenti classici previsti dall'ordinamento per le associazioni a delinquere<sup>41</sup>. Sebbene un tale modo di affrontare il problema abbia un fondo di verità, visti i legami criminologicamente accertati tra le organizzazioni criminali, anche di stampo mafioso, e i mercati illegali, tuttavia, la sua estremizzazione rischia di innescare distorsioni rilevanti in punto di tutela dei diritti e di efficacia del contrasto<sup>42</sup>.

Un siffatto modo di impostare le politiche criminali avverso i commerci illegali trae verosimilmente origine dall'incerta nozione *criminologica* di criminalità organizzata.

---

<sup>39</sup> Sul punto, cfr. R. LOSENGO, *Conferme e dubbi nella ricerca del giudice naturale del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *rgaonline*, n. 29 – febbraio 2022.

<sup>40</sup> I legami che nella nostra legislazione sussistono tra la politica criminale antitraffico e il contrasto alle organizzazioni criminali sono già stati sviscerati in R.E. OMODEI, *Il traffico dei beni culturali: un caso studio delle distorsioni e dei limiti nel contrasto ai traffici illeciti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 975 s., al quale si rimanda per gli opportuni riferimenti anche bibliografici.

<sup>41</sup> *Ivi*, pp. 994-1010.

<sup>42</sup> Sul punto sia consentito rimandare anche a R.E. OMODEI, *Il ruolo dell'organizzazione criminale nel contrasto al traffico di tabacchi lavorati esteri*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2020, p. 91 s.

Una prima definizione ha richiamato elementi quali la gerarchia, l'uso della violenza e la tendenza ad ottenere una posizione di monopolio nei mercati illegali<sup>43</sup>. Una così rigida nozione, pensata su misura di Cosa Nostra americana, è stata ampiamente criticata da coloro che miravano a profilare un'idea maggiormente comprensiva di criminalità organizzata. Si è giunti così a proporre, da un punto di vista strutturale, di rileggere tale concetto come impresa illecita o come semplice partnership tra imprenditori illegali. Anche tale nozione però ha avuto vita breve, dovendo cedere il passo, agli inizi degli anni Novanta, all'idea del network criminale, vista come una struttura autogestita, completamente flessibile, capace di adattarsi ai cambiamenti e alle nuove opportunità<sup>44</sup>.

Si è giunti, dunque, ad una definizione assolutamente vaga, inadatta a tracciare i confini tra l'associazione a delinquere e la mera attività criminale organizzata, quale per l'appunto il traffico illecito<sup>45</sup>. Ogni azione criminale complessa, che consta nel suo insieme dell'apporto di diversi soggetti e che si suddivide in più fasi, rischia di essere classificata come organizzazione criminale.

Tale confusione di nozioni ha sicuramente contribuito alla sovrapposizione delle due tematiche, con la pressoché totale assimilazione della politica criminale antitraffico a quella contro l'associazione a delinquere.

Beninteso, non si intende in questa sede negare i legami, anche molto consistenti, tra criminalità organizzata in senso forte, e dunque le organizzazioni delittuose gerarchicamente strutturate di uomini e mezzi dedite alla commissione dei delitti, e i traffici illeciti<sup>46</sup>, si intende solo porre in luce l'eccessiva dipendenza della strategia di contrasto a questi ultimi da quella dell'associazione a delinquere, che impedisce l'emergere di una politica criminale davvero efficiente, in quanto ritagliata sulle esigenze dei singoli commerci illegali.

Ad onor del vero, il legislatore italiano, proprio in merito al traffico di rifiuti, ha tentato una strada diversa rispetto a quanto fatto sino ad ora. Se, infatti, in relazione agli altri tipi di traffico, si è agito a livello legislativo secondo uno schema chiaro – introduzione di una fattispecie monosoggettiva a condotte alternative, volta a reprimere l'intero ciclo del commercio illegale, e aggiunta di una ipotesi associativa *ad hoc*<sup>47</sup> – per il fenomeno criminale in commento si è scelto di introdurre una fattispecie

---

<sup>43</sup> Al riguardo, D. CRESSEY, *Theft of a nation: the structure and operation of organised crime in America*, New York, 1969, passim.

<sup>44</sup> Per una ricostruzione approfondita dei concetti richiamati e per l'opportuna bibliografia, si rinvia a F. VARESE, *What is organised crime*, in S. CARNEVALE – S. FORLATI – O. GIOLO, *Redefining organised crime*, Oxford, p. 27 s.; J.O. FINCKENAUER, *Problems of definition: what is organised crime?*, in *Trends organ. crime*, 2005, p. 63 s.

<sup>45</sup> Tanto che la dottrina specializzata sul tema afferma che tale definizione "leaves readers unsure as to what it means" F. VARESE, *What is organised crime*, cit., p. 27.

<sup>46</sup> Anche se si concorda con quella parte della dottrina che nega che le organizzazioni criminali gerarchicamente strutturate abbiano un vantaggio competitivo nel settore dei commerci illegali, cfr. L. PAOLI, *The paradoxes of organised crime*, in *Crime law soc. chang.*, 2002, p. 51 s.

<sup>47</sup> Lo si è fatto per il traffico di stupefacenti (artt. 73 e 74 T.U.Stup), per il contrabbando di sigarette (artt. 291 bis e quater T.U.Dog.) e ancora per la tratta di esseri umani (artt. 601 e 416 co. 6 c.p.). Per un'analisi più dettagliata, v. R.E. OMODEI, *Il traffico dei beni culturali*, cit., p. 994 s.



monosoggettiva che, come visto, punisce l'organizzazione dei soli mezzi. Si potrebbe dire, dunque, che il legislatore italiano abbia in qualche modo tentato di conformare una fattispecie *ad hoc*, specificamente volta a contrastare il fenomeno del traffico illecito dei rifiuti.

La soluzione normativa individuata, ad avviso di chi scrive, non riesce però ad intervenire adeguatamente sulle carenze della normativa antitraffico classica, ossia l'eccessiva incidenza sui diritti del singolo e la poca considerazione delle caratteristiche del commercio illegale oggetto di contrasto, con evidenti ricadute in punto di efficienza.

#### 4. La marcata influenza della normativa eccezionale di stampo anti-mafioso.

Come già anticipato, il delitto ex art. 452 *quaterdecies* c.p. è sottoposto al regime del doppio binario processuale, con deroghe rilevanti in materia di termini di prescrizione, ricorso alla misura cautelare del carcere, utilizzo delle intercettazioni etc. Tale inclusione, come visto, rappresenta un elemento caratteristico e ricorrente della normativa penale italiana antitraffico, come dimostra il fatto che siano comprese nella rigida disciplina di cui all'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p. anche la criminalità organizzata in materia di stupefacenti, la tratta di esseri umani e il traffico di tabacchi lavorati esteri<sup>48</sup>.

Differentemente però dalle altre ipotesi di traffico richiamate, l'art. 452 *quaterdecies* c.p. attiva il regime del doppio binario non in qualità di reato fine di un delitto associativo, ma a titolo autonomo<sup>49</sup>, legittimando quindi l'adozione di misure di contrasto, anche extra-penali, particolarmente severe, capaci di incidere considerevolmente sui diritti dei singoli imputati.

Nuovamente, a titolo meramente esemplificativo, e guardando alle sole conseguenze extra-processuali, un procedimento per attività organizzate può comportare l'applicazione delle disposizioni del D.Lgs. del 6 settembre 2011 n. 159 (c.d. Codice Antimafia) in punto di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati, applicazione di misure di prevenzione personali o ancora di una interdittiva antimafia<sup>50</sup>.

Tali conseguenze extra-penalistiche destano particolare allarme nel settore dei rifiuti. Questo, infatti, a differenza dei contesti economici richiamati in precedenza, non

---

<sup>48</sup> Sulle possibili distorsioni di tale inserimento, soprattutto se letto in combinato disposto con la disciplina di cui all'art. 4 bis o.p., si rimanda nuovamente a R.E. OMODEI, *Il ruolo dell'organizzazione criminale nel contrasto al traffico di tabacchi*, cit., p. 101 s.

<sup>49</sup> Correttamente la dottrina ha fatto notare come nell'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p., l'elencazione dei reati fine dell'associazione che attivano il doppio binario processuale si arresti all'art. 602 c.p. e come dal 416 *bis* c.p. in poi i reati debbono considerarsi indicati a titolo proprio. Sul punto v. R. LOSENGO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e diritto vivente*, cit., p. 5.

Si riporta il passaggio rilevante dell'articolo richiamato "Quando si tratta di procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416 [...] realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601 e 602, 416 *bis*, 416 *ter*, 452 *quaterdecies* e 630 del codice penale".

<sup>50</sup> Per una più completa ricostruzione del regime particolarmente rigoroso che si può applicare una volta attivato il meccanismo ex art. 51 co. 3 *bis* c.p.p., proprio in relazione al delitto in commento, cfr. R. LOSENGO, *op. ult. cit.*, pp. 6-9.

si caratterizza per essere un *mercato senza etica necessario*, ossia un ambito del tutto illecito dell'agire economico vietato perché contrario all'interesse collettivo<sup>51</sup>, quanto piuttosto un settore perfettamente legale all'interno del quale, come in ogni mercato, possono palesarsi comportamenti illeciti e infiltrazioni mafiose. Come emerso dalla prassi giurisprudenziale, a dispetto delle intenzioni del legislatore storico, la presenza delle ecomafie in questo ambito si è rivelata numericamente poco consistente, mentre il reato ha piuttosto riguardato l'attività di impresa *tout court*. Il fatto che il delitto ricorra soprattutto nell'ambito della criminalità economica ha così spinto a dubitare della ragionevolezza di una siffatta scelta di politica criminale<sup>52</sup>.

Le perplessità aumentano, nel campo del traffico di rifiuti, se si considera poi l'estrema facilità con la quale vengono utilizzati legittimi strumenti di tutela del tessuto economico legale dalle infiltrazioni mafiose. Il riferimento è, in particolare, alla documentazione antimafia e, nello specifico, alle informazioni antimafia interdittive; strumenti amministrativi preventivi ritenuti centrali nella lotta alla criminalità mafiosa, non privi però di conseguenze particolarmente rilevanti per il soggetto che ne è destinatario<sup>53</sup>.

Ed infatti, in presenza di situazioni tassativamente individuate<sup>54</sup> o sulla base di accertamenti disposti di sua sponte<sup>55</sup>, il Prefetto può attestare, ai fini che qui interessano, la sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, con ampie ricadute sulla libertà economica del soggetto che le subisce<sup>56</sup>. Secondo quanto disposto dall'art. 94 del Codice Antimafia, l'impresa attinta da un'informativa non potrà stipulare contratti o subcontratti con la pubblica amministrazione e, qualora tali rapporti già sussistano, sopraggiunge l'interruzione degli stessi. L'informativa, però, non accerta la sussistenza di un rapporto di contiguità o di vera e propria affiliazione degli esponenti aziendali all'associazione criminale, ma si limita ad accertare il rischio di condizionamento delle scelte societarie che deriva dal tentativo di infiltrazione mafiosa<sup>57</sup>. Tale rischio può essere ad oggi desunto dalla mera sussistenza di un

<sup>51</sup> In questi termini, in relazione alle organizzazioni poli-criminali che operano nel Mediterraneo nell'ambito del mercato di migranti, di droga e di tabacco, V. MILITELLO, *I traffici illeciti nel Mediterraneo e le organizzazioni criminali transnazionali*, in V. MILITELLO – A. SPENA – A. MANGIARACINA – L. SIRACUSA (a cura di), *I traffici illeciti nel Mediterraneo*, Torino, 2019, p. 5.

<sup>52</sup> Il riferimento è ancora a R. LOSENGO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e diritto vivente*, cit.

<sup>53</sup> Come riportato in G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e valori fondanti della democrazia: il pericoloso equivoco da evitare*, in *giustiziainsieme.it*, 17 luglio 2020, la giurisprudenza amministrativa qualifica tali strumenti come frontiera avanzata contro l'antistato, oltre che una risposta forte per salvaguardare i valori fondanti della nostra democrazia. Su tali strumenti, si rimanda ad G. AMARELLI – S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019.

<sup>54</sup> È il caso delle c.d. "interdittive specifiche" ex art. 84 co. 4 lett. a) del Codice Antimafia

<sup>55</sup> Si tratta dell'ipotesi, inevitabilmente più problematica, dell'informativa c.d. "generica" ex art. 84 co. 4 lett. d) del Codice Antimafia.

<sup>56</sup> Per una ricostruzione, sintetica ma esaustiva, della documentazione antimafia e delle conseguenze che comporta v. di recente, E. ZUFFADA, [Informazione antimafia: la Consulta dichiara inammissibile una questione relativa alla mancata previsione in capo al prefetto di un potere di modulazione degli effetti dell'informativa antimafia](#), in *questa Rivista*, 6 settembre 2022, p. 1 e ss.

<sup>57</sup> In tal senso, tra la giurisprudenza, *ex multis*, Cons. St., Sez. III, sent. n. 121 del 18 gennaio 2021 e T.A.R. Campania, Sez. I, sent. n. 1870 del 3 aprile 2019.

procedimento penale a carico dell'imputato per uno dei delitti di cui all'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p., e quindi anche in presenza di un procedimento per attività organizzate per il traffico di rifiuti.

La giurisprudenza amministrativa è infatti ormai salda nel ritenere che l'emissione di una misura cautelare in un procedimento per il delitto di cui in oggetto costituisce *elemento da sé bastevole a giustificare l'emissione dell'informativa*, dato che il legislatore ha creato una *praesumptio iuris tantum* di collegamento tra il reato ex art. 452 *quaterdecies* c.p. e la criminalità organizzata, che può essere vinta solo se il soggetto attinto dalla misura riesce a fornire una prova tale da fugare ogni aspetto e ogni dubbio<sup>58</sup>.

Tale *probatio diabolica* risulta ancor più problematica se confrontata con la prassi giudiziaria penale in materia di traffico di rifiuti. Come emerge dalla lettura della giurisprudenza, infatti, il presunto collegamento con la criminalità mafiosa è, nel settore specifico, caratteristica non così ricorrente, presentandosi invece la casistica giudiziaria come classico esempio di criminalità di impresa, spesso slegata dal contesto mafioso. Certo talvolta tali collegamenti esistono e l'impresa si presenta dunque quale effettiva proiezione delle associazioni a delinquere, ma, avverso queste ipotesi, è già di per sé possibile l'impiego dei normali strumenti, particolarmente incisivi, previsti contro la criminalità associativa.

La scelta di stabilire una presunzione di mafiosità rispetto alla partecipazione al delitto in commento finisce dunque con il travalicare le istanze di garanzia a tutela dell'individuo e, in qualche misura, tradisce le *rationes* stesse delle informative antimafia, quali strumenti di prevenzione amministrativa<sup>59</sup>.

## **5. Conclusioni. La necessità di migliorare l'efficienza del sistema normativo di contrasto in materia di traffico di rifiuti.**

Nel settore del traffico di rifiuti, il legislatore ha ritenuto, troppo semplicisticamente, di consentire un ampio ricorso agli strumenti, processuali ed extraprocessuali, previsti per il contrasto al fenomeno mafioso.

La disciplina nel suo complesso, data l'indiscriminata estensione di strumenti tanto rilevanti quanto invasivi, può essere accusata di scarsa efficienza, poiché delinea

---

<sup>58</sup> Sul punto, si leggano anche T.A.R. Campania, Sez. I, sent. n. 777 del 3 febbraio 2022 e T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 2771 del 10 marzo 2022.

<sup>59</sup> In tal senso, G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e valori fondanti della democrazia*, cit.

Di recente, la Corte Costituzionale ha rigettato, con la sent. n. 118/2022, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito all'art. 84 Cod. Antimafia in relazione all'applicazione dell'istituto della Comunicazione Antimafia all'ipotesi del traffico illecito di rifiuti realizzato in forma non associativa. Tale decisione, però, non rappresenta un ostacolo per l'argomentazione sostenuta nel testo. Infatti, dalla pronuncia riportata si evince come la Consulta non rigetti le doglianze del giudice rimettente in punto di merito, quanto piuttosto riconoscendo la carenza di argomentazione e l'eccessiva concisione dell'ordinanza di rimessione, quando non anche la sua contraddittorietà. La Corte, dunque, non prende posizione in merito alle questioni sollevate, ma si limita a dichiararle inammissibili. Inoltre, in questa sede non si sta sostenendo l'incostituzionalità del sistema delineato, ma se ne mette in discussione l'opportunità politico-criminale.

un'azione repressiva con costi eccessivamente elevati in termini di tutela per il singolo. È bene dunque ragionare, in queste conclusioni, sul come migliorare il “rendimento del motore” normativo attualmente a disposizione, per far sì che il medesimo “lavoro”, riletto in termini di contrasto efficace ad un fenomeno criminale che, per quanto spesso non mafioso, è comunque da combattere con vigore, venga prodotto con una minore quantità di energia, e quindi con costi inferiori per la collettività.

Ebbene un primo passaggio a tal fine necessario, almeno ad avviso di chi scrive, è la definitiva rottura del rapporto di assimilazione del traffico illecito di rifiuti al fenomeno delle mafie, plasticamente condensato nel termine “ecomafie”. Tale espressione ha sicuramente avuto il pregio di accendere i riflettori su un contesto illecito all'epoca particolarmente trascurato dall'ordinamento ma, come tutti i termini sensazionalistici, ha finito con lo sviare eccessivamente l'attenzione del legislatore dalla realtà che era chiamato a regolare, con conseguenze pratiche non irrilevanti.

A partire dall'elisione dell'accostamento, ad oggi presunto *iuris tantum*, tra mafia e traffico di rifiuti, occorrerebbe procedere all'eliminazione della fattispecie di cui all'art. 452 *quaterdecies* c.p. dall'elenco dei reati di cui all'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p. Una volta abbandonata la simbiosi osmotica tra tali fenomeni, rimane però il problema della scelta della migliore tecnica di incriminazione per il contrasto al traffico illecito di rifiuti. Per individuarla, non si può che partire dai dati di realtà, interrogandosi su quali siano i fatti illeciti rientranti nel fenomeno e individuandone le ricorrenti modalità di realizzazione.

Come segnalato nelle pagine precedenti, dalla prassi giudiziaria emerge che la gestione illecita dei rifiuti presenta i tratti tipici della criminalità di impresa, ed è dunque connotata prevalentemente dalla logica della costante riduzione dei costi aziendali. Il continuo perseguimento del maggior profitto, in contesti imprenditoriali non interamente criminali, comporta l'adozione di politiche di impresa poco attente al danno ambientale, le quali di solito percepiscono tale danno come un costo necessario, inevitabile, per la conduzione dell'attività economica. Il traffico illecito di rifiuti rappresenta, cioè, il prodotto di scelte imprenditoriali chiaramente illegali ma figlie della logica capitalistica del “profitto ad ogni costo”<sup>60</sup>.

È che il carattere della fenomenologia sia questo, lo attesta il recente Report di Legambiente sulle ecomafie, ove si osserva come *il crimine ambientale nel campo dei rifiuti sia essenzialmente un crimine di impresa, che rappresenta una forma esasperata, cinica, dell'economia mainstream sotto altra veste, ossia dell'economia articolata attraverso il sistematico sacrificio di biodiversità e bellezza naturale sull'altare del profitto*<sup>61</sup>. Peculiarità confermata anche dal costante ampliamento interpretativo delle maglie della fattispecie e dei suoi elementi costitutivi, inclusa la stessa nozione di organizzazione, intesa di

---

<sup>60</sup> Sulla natura di reati di impresa di molti degli illeciti ambientali, di recente, L. MALDONATO, *Il crimine ambientale come crimine delle corporations: cooperazione pubblico-privato e responsabilità indipendente dell'ente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2021, p. 504 s., alla quale si rimanda anche per gli opportuni richiami bibliografici.

<sup>61</sup> LEGAMBIENTE, *Ecomafia 2022*, cit., dove il capitolo dedicato ai rifiuti è nominato *Rifiuti Connection*, richiamando la celebre inchiesta dell'F.B.I. “Pizza connection”. Sull'accostamento al crimine di impresa, in particolare, p. 147.

recente anche in termini meramente rudimentali<sup>62</sup>. Di fronte ad un fenomeno tanto variegato e complesso, difficilmente racchiudibile in un'unica tipizzazione di parte speciale, appare più che comprensibile la tendenza della giurisprudenza a dilatare l'ambito applicativo del reato, sino ad includervi la multiforme casistica afferente al traffico di rifiuti.

Senonché, tale approccio interpretativo non può che rivelarsi problematico. Esso interroga lo studioso sul senso di una fattispecie dai confini assolutamente incerti e che, dirigendosi al contrasto di una mera organizzazione di mezzi, rischia di divenire una sorta di "asso piglia tutto", capace di sanzionare penalmente qualsiasi condotta che interagisca, più o meno sporadicamente, con tale apparato organizzativo<sup>63</sup>.

È pur vero, però, che, privato il sistema dell'art. 452 *quaterdecies* c.p., nulla, o quasi nulla, resterebbe a sanzionare le condotte di illecita gestione di rifiuti, dato lo scarso valore deterrente delle ipotesi contravvenzionali. Se non si vuole creare un'area di ingiustificata impunità, una riforma dell'articolo in commento non può allora prescindere da un ripensamento dell'intero settore di gestione e traffico di rifiuti.

In primo luogo, si potrebbe ridurre il raggio di azione della fattispecie delittuosa, limitandola alla sola fase dello smaltimento abusivo. Andrebbe dunque sanzionata più severamente solo tale porzione del commercio illegale, realizzata per il tramite dell'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. Andrebbe però eliminato il riferimento – non più rilevante se si limitano le tipologie di condotte tipiche – alla reiterazione delle attività.

Si avrebbe così una fattispecie più lineare: un'ipotesi di reato permanente che punisce l'imprenditore che destini la propria impresa, anche solo parzialmente, all'attività più pericolosa per l'inquinamento da rifiuti: lo smaltimento abusivo. Certo, restringendo l'ambito di operatività della fattispecie incriminatrice, sorgerebbe il problema di come colpire le reti di attività criminose che orbitano attorno alla gestione dei rifiuti.

Per colmare il vuoto, si potrebbe immaginare di prevedere un inasprimento sanzionatorio, con contestuale passaggio dalla forma contravvenzionale a quella delittuosa, per il reato di illecita gestione dei rifiuti che sia commesso dall'imprenditore. In tal modo, si permetterebbe di colpire l'intera rete criminale, seppur con l'opportuna differenziazione sanzionatoria, e di contestare, con maggiore facilità, anche le ipotesi associative laddove ne ricorrano i presupposti. Infatti, il passaggio alla forma del delitto permetterebbe di poter contestare l'illecito associativo, con l'intero armamentario di contrasto, colpendo dunque le reti criminali operanti nel settore.

---

<sup>62</sup> Così, in Cass., Sez. III, sent. n. 43710 del 23 maggio 2019 con commento di M. PALMISANO, *Il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nell'applicazione giurisprudenziale*, cit. Sottolinea i rischi derivanti dal (de)formante giurisprudenziale nel settore ambientale C. RUGA RIVA, *L'inquinatore nuovo tipo d'autore?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1081 s.

<sup>63</sup> Come visto, infatti, non viene richiesto un vincolo associativo, ma una mera interazione – tra l'altro vagamente definita dalla norma visto il richiamo al concetto di gestione – che necessita di un minimo numero di ripetizioni per essere penalmente rilevante.

Al di là della ragionevolezza della modifica proposta, l'intento di queste pagine è stato quello di ravvivare un dibattito in merito alla riforma del delitto in commento, la quale non sembra all'agenda del legislatore né tantomeno della dottrina. Ciò è ad esempio dimostrato dalla proposta di riforma dei reati ambientali presentata dal gruppo di studio dell'AIPDP<sup>64</sup>, la quale non si è occupata della disposizione in questione. Per quanto sicuramente dovuto al taglio e al contesto della proposta<sup>65</sup>, tale dimenticanza dimostra come su questa tematica si sia raggiunto, a parere della dottrina, un equilibrio che, per quanto precario, è da preservare.

Pur condividendo l'importanza di norme dotate di una peculiare carica deterrente in tale settore, chi scrive è convinto che un ripensamento dell'intera disciplina della gestione e traffico di rifiuti, più puntuale e circoscritto nel suo ambito di applicazione, sia opportuno; revisione che non si limiti ad una sicuramente rilevante precisazione del contenuto della condotta tipica del delitto in commento<sup>66</sup>, ma che si estenda a una rideterminazione dei confini e della natura delle varie fattispecie che interagiscono tra loro nell'ambito oggetto di studio.

---

<sup>64</sup> Per un commento a tale proposta cfr. L. SIRACUSA, *Note brevi a margine della proposta di riforma dei reati ambientali del gruppo di studio dell'associazione dei professori di diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2022, p. 137 s.

<sup>65</sup> In tal senso, L. SIRACUSA, *op. ult. cit.*, p. 157.

<sup>66</sup> *Ivi*, p. 158.

Editore

ASSOCIAZIONE  
**"PROGETTO GIUSTIZIA  
PENALE"**