

ATTIVITÀ DI GESTIONE DI RIFIUTI NON AUTORIZZATA EX ART. 256, COMMA 1, D.LGS. N. 152 DEL 2006: “CHIUNQUE” O SOLTANTO “L’IMPRENDITORE”?

DI VINCENZO MORGIONI

Corte di Cassazione, Sez. III – 26 gennaio 2021 (dep. 8 febbraio 2021), n. 4770 – Pres. Liberati, Est. Reynaud – ric. Cappabianca

Il reato di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione, previsto dall'art. 256, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non ha natura di reato proprio, realizzabile dai soli soggetti esercenti professionalmente un'attività di gestione di rifiuti, ma costituisce un'ipotesi di reato comune, che può essere commessa da chiunque svolga tale attività di fatto o in modo secondario, purché non del tutto occasionalmente.

1. La vicenda processuale e la decisione della Corte di Cassazione.

La pronuncia in esame consente di riflettere su un tema particolarmente dibattuto e attinente alla natura di reato proprio o comune dell'ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 256, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006 (da adesso anche solo T.U.A.).

Nel caso di specie, avverso la sentenza di condanna con la quale l'imputato era stato ritenuto responsabile del reato in esame, la difesa ricorreva avanti alla Suprema Corte deducendo, come unico motivo di impugnazione, la violazione di legge e il vizio di motivazione della decisione “*per essere stata la condotta erroneamente qualificata come reato, piuttosto che come illecito amministrativo ai sensi dell'art. 255 d.lgs. 152/2006*”.

Segnatamente, secondo la tesi difensiva “*l'art. 256 d.lgs. 152/2006 costituirebbe un reato proprio, configurabile soltanto nei confronti di un soggetto che rivesta qualifica di imprenditore e che svolga un'attività di gestione di rifiuti, essendo irrilevanti le condotte meramente occasionali. Per contro, il soggetto privato – qual è il ricorrente – che, con condotta occasionale abbandoni in modo incontrollato un proprio rifiuto risponde solo dell'illecito amministrativo ex art. 255 d.lgs. 152/2006*”.

Inoltre, “*quandanche non si volesse considerare, quale discrimen tra le due fattispecie, il possesso della qualifica di imprenditore in capo al soggetto agente, per riconoscere l'illecito penale sarebbe pur sempre necessario individuare nella condotta un minimum di organizzazione*”.

La Suprema Corte, nel rigettare le argomentazioni difensive, rileva che, diversamente da quanto sostenuto, “*il reato di attività di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione previsto dall'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 non ha natura di reato proprio integrabile soltanto da soggetti esercenti professionalmente una attività di gestione di rifiuti, ma costituisce un'ipotesi di*

reato comune che può essere pertanto commesso anche da chi svolge attività di gestione dei rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa”.

Risulterebbe del tutto arbitrario, dunque, “*introdurre surrettizie limitazioni interpretative fondate sui requisiti - non espressamente richiesti - di imprenditorialità e/o di professionalità”.*

Tuttavia, argomenta la Corte, pur trattandosi di reato avente natura istantaneaⁱ, occorrerà che l'attività di gestione di rifiuti posta in essere “*non sia assolutamente occasionale*” essendo necessaria, dunque, “*una minimale organizzazione che escluda la natura estemporanea della condotta*”.

Un aspetto quest'ultimo che, secondo quanto riportato nella decisione, potrebbe essere desunto da diversi “*indici quali il dato ponderale dei rifiuti oggetto di gestione, la loro natura, la necessità di un veicolo funzionale all'attività concretamente svolta, il numero dei soggetti coinvolti nell'attività*”.

2. Sulla natura di reato proprio (o comune) dell'attività di gestione di rifiuti non autorizzata di cui all'art. 256, comma 1 T.U.A.

Ciò premesso, come noto, il reato di cui all'art. 256, comma 1, T.U.A. costituisce una fattispecie di natura contravvenzionale che sanziona lo svolgimento dell'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza delle autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni prescritte dagli articoli del T.U.A. richiamati nel testo normativo.

Nonostante l'utilizzo del “*chiunque*”, in merito alla natura del reato in esame si sono da sempre contrapposti due orientamenti volti a sostenere, ora la qualifica di reato comune atteso il dato letterale della norma, ora, invece, la possibilità di sussumere la fattispecie al di sotto della categoria dei reati propri, considerato che la tipologia di condotte descritte potrebbe essere posta in essere solo da chi svolge professionalmente l'attività di gestione di rifiutiⁱⁱ.

Tra le due linee sembra porsi la sentenza in esame fornendo una lettura della norma che da un lato si attaglia al dato letterale, dall'altro circoscrive però l'area del penalmente rilevante espungendo dai confini della fattispecie quelle condotte che abbiano avuto carattere meramente occasionaleⁱⁱⁱ.

Preso atto delle diverse soluzioni interpretative sinora adottate, risulterà agevole all'interprete notare come il dubbio sulla reale natura dell'ipotesi in esame si ponga già da una sommaria lettura del testo normativo, ricco di elementi che appaiono confacenti ad una forma attività di gestione dei rifiuti organizzata in forma imprenditoriale, più che ai comportamenti dell'uomo comune.

Difatti preme osservare, innanzitutto, come le condotte descritte richiamino l'idea della predisposizione di mezzi e personale quale antecedente fattuale necessario alla perpetrazione del reato in esame.

In altri termini, appare assai difficile sostenere che comportamenti di trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti possano avvenire al di fuori di un contesto imprenditoriale.

Del resto, la stessa pronuncia in esame, nell'espungere il requisito dell'occasionalità, richiama diversi indici in tal senso, quali la necessità di veicoli adeguati e funzionali all'attività svolta, il numero dei soggetti coinvolti, la quantità e le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito.

Inoltre, la necessità di inquadrare il reato in esame all'interno di un'attività di impresa finalizzata alla gestione dei rifiuti pare essere suggerita anche da una interpretazione sistematica della norma, imposta, se vogliamo, dal dettato della contigua disposizione di cui all'art. 255 del T.U.A.

Difatti, se non si considerasse il requisito dell'imprenditorialità quale elemento costitutivo della fattispecie, al di là della sua incidenza sulla qualifica del soggetto attivo, non si comprenderebbe perché talune condotte propedeutiche all'abbandono di rifiuti – come ad esempio il trasporto – dovrebbero essere punite più severamente dell'abbandono stesso, sanzionato in via amministrativa dall'art. 255 del T.U.A.^{iv}.

È chiaro, dunque, che il trattamento sanzionatorio più severo non può che trarre scaturigine dal maggior grado di offensività della condotta descritta dall'art. 256, comma 1 T.U.A., volto a reprimere l'esercizio abusivo in forma organizzata di attività necessarie per la tutela dell'ambiente.

Ed è proprio intorno al tema dei titoli abilitativi che ruota un altro argomento in grado di spostare l'ago della bilancia verso la tesi della natura di reato proprio o, quantomeno, di spingere l'interprete a ricercare i comportamenti sussumibili al di sotto di tale figura criminosa soltanto all'interno di contesti imprenditoriali.

In particolare, il richiamo alle autorizzazioni di cui agli artt. 208 T.U.A. ss. lascia chiaramente intendere come i destinatari del precetto normativo debbano essere individuati tra coloro che necessitano dei titoli abilitativi rilasciati dalla pubblica amministrazione per lo svolgimento di attività organizzate di gestione dei rifiuti.

E questi sono, per espressa previsione di legge, soggetti che si apprestano, per esempio, alla realizzazione e alla gestione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti anche pericolosi (così, l'art. 208 T.U.A.) o all'esercizio di impianti di ricerca e sperimentazione (così, invece, l'art. 211 T.U.A.); tutte attività, in altri termini, difficili da svolgere se non in forma imprenditoriale^v.

Da ultimo, proprio riesaminando la categoria del reato proprio si possono cogliere interessanti spunti esegetici estendibili anche alla *querelle* sviluppatasi intorno alla qualifica del reato in esame.

Infatti, attribuire ad una fattispecie criminosa la veste di reato proprio è il frutto di una precisa scelta di politica criminale mirata a reprimere particolari comportamenti che potrebbero essere posti in essere soltanto da una stretta cerchia di soggetti aventi una specifica relazione con il bene giuridico tutelato^{vi}.

Stando così le cose e provando a tirare le somme del ragionamento sinora prospettato, non pare irragionevole sostenere che il legislatore nel descrivere attività che presuppongono la predisposizione, sia pur minimale, di un'organizzazione imprenditoriale e nel richiamare la disciplina di cui agli artt. 208 e ss. T.U.A., abbia inteso circoscrivere il novero dei soggetti attivi soltanto a coloro che, in quanto esercenti attività organizzata di gestione dei rifiuti assoggettata a determinati regimi autorizzativi, siano in grado di arrecare una particolare forma di offesa, non realizzabile, diversamente, da parte di “*chiunque*”.

Ciò, dunque, conferirebbe all'ipotesi di cui all'art. 256, comma 1, T.U.A. la natura di reato proprio o, quantomeno, se si volesse prescindere dalla qualifica del soggetto attivo, porterebbe a ritenere l'imprenditorialità un requisito essenziale ai fini del perfezionamento dell'offesa descritta dalla fattispecie incriminatrice.

Pertanto, nella pronuncia in esame, la Corte, pur ribadendo la natura di reato comune dell'art. 256, comma 1, T.U.A., giunge a conclusioni tutto sommato condivisibili laddove sceglie di adottare una soluzione esegetica che subordina la configurabilità di tale ipotesi criminosa alla sussistenza di una forma organizzata e non occasionale dell'attività di gestione di rifiuti.

ⁱ Sulla natura istantanea dell'abbandono incontrollato di rifiuti, contemplato tra le ipotesi ricadenti al di sotto della fattispecie in esame e, diversamente sulla qualifica di reato permanente del deposito incontrollato sanzionato dall'art. 256, comma 2, T.U.A. si segnala recentemente Cass. pen., sez. III, 17 febbraio 2021, n. 6149. In tale pronuncia, la Corte ha chiarito come il reato di abbandono incontrollato di rifiuti avrebbe natura istantanea considerato che l'offesa *“esaurisce i suoi effetti al momento della derelizione”*; diversamente, l'ipotesi di deposito incontrollato prevista dal comma successivo avrebbe natura di reato permanente perché, in tal caso, *“la condotta riguarda un'ipotesi di deposito “controllabile”, cui segue l'omessa rimozione nei tempi e nei modi previsti dall'art. 183, comma primo, lett. bb), d.lgs. n. 152 del 2006 la cui antiggiuridicità cessa con lo smaltimento, il recupero o l'eventuale sequestro”*.

ⁱⁱ Per una dettagliata disamina degli orientamenti richiamati, si veda A. MACRILLÒ, *I nuovi reati ambientali*, Roma, 2017, p. 91; P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, p. 416 ss.

ⁱⁱⁱ In senso conforme a tale impostazione *“intermedia”* si segnala anche Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 2019, n. 23818, con commento di M. RICCARDI, *Gestione abusiva di rifiuti, occasionalità della condotta e confisca del mezzo ai danni del terzo estraneo*, in *Giurisprudenza penale web*, n. 10, 2019, p. 5 ss.

^{iv} In argomento, cfr. Cass. pen., Sez. III, 10 giugno 2014, n. 41352 ove la Suprema Corte, nel valutare la condotta di un privato che, non agendo nell'ambito di un'attività di impresa, aveva trasportato dei rifiuti con il chiaro intento di abbandonarli nel luogo di destinazione, ha chiarito che se è vero che a tale soggetto in quanto *“non titolare di una impresa e non responsabile di un ente”* sia possibile ascrivere l' *“illecito amministrativo punito ai sensi dell'art. 255”* è altresì vero che *“il trasporto del rifiuto stesso per abbandonarlo in quel luogo rientrerà nella condotta punita dalla sanzione amministrativa e non integrerà un autonomo e distinto reato di trasporto di rifiuti senza iscrizione o autorizzazione”*. Questa soluzione, come argomentato nella pronuncia, *“corrisponde non solo ad una esegesi adeguatrice (in riferimento soprattutto al principio costituzionale di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost., stante la manifesta irragionevolezza, come dianzi rilevato, della soluzione contraria, che considera più grave la fase preparatoria rispetto a quella finale) ma anche ad una interpretazione sia letterale della disposizione (che parla di «attività di trasporto») sia sistematica, che tenga conto della ratio del sistema punitivo. Altrimenti, si dovrebbe, ad esempio, ritenere razionale un sistema che per una ipotesi di detenzione di sostanza stupefacente finalizzata allo spaccio, punisse lo spaccio con una sanzione amministrativa e punisse altresì in modo autonomo anche la detenzione con una sanzione penale”*.

^v Sul punto V. PAONE, *Gestione abusiva di rifiuti e occasionalità della condotta: quando si configura il reato*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 2, 2017, p. 98.

^{vi} Così G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 2018, p. 239.