

ATTIVITÀ ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI: IL LABILE CONFINE DELLA FATTISPECIE, ANCHE ALLA LUCE DELL'ART. 51, COMMA 3 BIS C.P.P.

DI ROBERTO LOSENGO

CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 28 febbraio 2019, n. 16036 – Pres. Izzo, Est. Ramacci – ric. G.Z., A.C. (Avv. Speciale)

Il delitto di cui all'art. 260 D.Lgs. n. 152/2006 (ora 452 quaterdecies c.p.) è reato abituale proprio, in quanto caratterizzato dalla sussistenza di una serie di condotte le quali, singolarmente considerate, potrebbero anche non costituire reato, con l'ulteriore conseguenza che la consumazione deve ritenersi esaurita con la cessazione dell'attività organizzata finalizzata al traffico illecito dei rifiuti e alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge.

La sentenza ha respinto il ricorso avverso la decisione della Corte d'Appello di Reggio Calabria, che a sua volta aveva confermato quella del Tribunale di Locri, con cui gli imputati erano stati condannati per concorso nel reato di cui all'art. 260 D.Lgs. 152/2006.

Per quanto si intende dalla parte introduttiva della sentenza di legittimità, gli imputati, quali gestori di una discarica autorizzata dal Commissario per l'emergenza rifiuti della Regione Calabria, si sarebbero resi responsabili di una serie di inosservanze al provvedimento abilitativo, abbancando rifiuti di classificazione differente ed in quantitativi maggiori di quelli assentiti, anche in aree diverse da quelle autorizzate e prive di isolamento con geomembrana, con conseguente sversamento del percolato nel vallone Rambotta.

Gli imputati avevano lamentato nei propri ricorsi una pluralità di vizi attinenti la valutazione delle prove, invocando inoltre la prescrizione del reato; uno dei ricorrenti, inoltre, aveva dedotto tramite motivi aggiunti che il reato avrebbe, al più, dovuto essere qualificato come inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, e come tale sanzionato (in virtù della normativa emergenziale vigente all'epoca dei fatti nella Regione Calabria) dall'art. 6, comma I, lett. f, L. 210/2008.

I motivi relativi alla prescrizione del reato sono stati dichiarati infondati dalla Suprema Corte, rilevando in primo luogo che, in considerazione della natura di reato abituale della fattispecie incriminatrice, la decorrenza della causa estintiva deve essere computata dalla cessazione dell'attività di traffico dei rifiuti: sotto tale profilo, la Corte (rifacendosi ad un precedente giurisprudenziale in materia di maltrattamenti in famiglia) mutua la disciplina della prescrizione da quella relativa ai reati permanenti, affermando che nell'ambito del reato abituale non deve essere considerato atomisticamente il singolo comportamento, che di per sé potrebbe in astratto anche

essere penalmente irrilevante, ma il complesso delle condotte che, unitariamente considerate, formano la “serie minima di rilevanza” ai fini appunto della configurabilità del reato abituale.

La sentenza ha, in ogni caso, rilevato che il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è incluso tra quelli di cui all’art. 51, comma 3 *bis* c.p.p., pertanto in forza della disposizione di cui all’art. 160, comma 3 c.p. la prescrizione è raddoppiata.

Va notato, a tale proposito, che in base alla lettura dei ricorrenti il fatto si sarebbe consumato nel 2008, dunque antecedentemente alla L. 136/2010 che ha inserito la fattispecie nel novero dell’art. 51, comma 3 *bis* c.p.p.; in base alla disamina della Corte, invece, la consumazione del reato abituale sarebbe avvenuta nel 2011 (data dell’ultima attività rilevante), pertanto successivamente alla norma che ha inciso sfavorevolmente sul regime della prescrizione.

Sul punto, il condivisibile ragionamento della Corte, che ha escluso per un duplice ordine di fattori la prescrizione, merita forse di essere ulteriormente esaminato anche alla luce della sentenza delle Sezioni Unite n° 40986 del 19 luglio 2018 (dep. 24 settembre 2018, ric. Z.), nella parte in cui ha trattato – sia pure in un *obiter dictum* – il tema della consumazione dei reati “di durata”, cioè appunto i reati permanenti ed i reati abituali.

Come noto, in tale decisione le Sezioni Unite hanno risolto la questione del regime sanzionatorio applicabile a tali reati, nel caso in cui una parte della condotta fosse stata commessa nella vigenza di un regime più favorevole, ed altra e successiva parte dopo l’entrata in vigore di una disposizione maggiormente afflittiva: secondo il principio di diritto espresso dal massimo consesso, in relazione ai reati permanenti dovrà essere senz’altro applicata la norma (sfavorevole) vigente al momento dell’ultima condotta, che rappresenta la consumazione; analogo ragionamento vale anche per i reati abituali, con la precisazione, tuttavia, che il segmento di condotta commesso successivamente alla norma che ha inasprito la sanzione deve contenere in sé tutte le caratteristiche tipiche dell’abitualità (in tal senso la sentenza ha richiamato alcuni precedenti relativi al reato di atti persecutori).

Applicando dunque il principio al tema della prescrizione, si potrà affermare che di fronte a condotte abituali, alcune delle quali siano da considerarsi prescritte secondo l’applicazione dei canoni ordinari, la prescrizione non potrà considerarsi maturata in presenza di condotte successive non prescritte che, di per sé, costituiscano una “serie rilevante” ai fini della configurabilità del reato abituale.

Va detto peraltro che – come è puntualmente stato rilevato nel caso di specie – il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è stato collocato dal legislatore tra quelli di particolare gravità di cui all’art. 51, comma 3 *bis* c.p.p., ditalchè la prescrizione è raddoppiata (ed è dunque computabile, fatti salve le ipotesi di sospensione) in 12 anni, fatti salvi i – verosimili – atti interruttivi; a seguito della riforma della L. 3/2019, poi, la prescrizione rimane un’ipotesi meramente “di scuola”.

Il raddoppio dei termini di prescrizione, peraltro, costituisce solo una (e forse non la più rilevante) delle conseguenze sia sostanziali, sia processuali, sia di natura extrapenale che conseguono all’inserimento del reato nel novero dell’art. 51, comma 3 *bis* c.p.p.

Basti pensare, a titolo esemplificativo ¹:

- in sede cautelare, all'applicazione "preferenziale" della misura della custodia cautelare in carcere, salvo che non sussistano esigenze cautelari o che (in base al regime attenuato introdotto con la L. 47/2015), in relazione al caso concreto, le esigenze possano essere soddisfatte con altre misure;
- in sede di riti alternativi, al divieto di accedere al c.d. patteggiamento allargato;
- l'esclusione o revoca di licenze, autorizzazioni, attestazioni di qualificazione per lavori pubblici nel caso di condanna definitiva o di condanna di primo grado confermata in appello, ai sensi dell'art. 67, commi 1 e 5 D.Lgs. 159/2011 (c.d. codice antimafia);
- la conseguente causa di esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici ai sensi dell'art. 80, comma 2 D.Lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici), che richiama appunto l'art. 67 D.Lgs. 159/2011.

Tale regime particolarmente rigoroso trova, invero, ampia giustificazione se si ha mente alla natura originaria del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, volto a colpire quelle attività definite come "ecomafie", che presentino un *modus operandi* assimilabile a quello delle associazioni criminali, ponendo concretamente a rischio i beni dell'ambiente e della pubblica incolumità.

Fenomeni criminali tutt'altro che inattuali in tutto il territorio nazionale, che ben spiegano l'accostamento – nel novero dell'art. 51, comma 3 *bis* c.p.p. – ai reati associativi veri e propri o a quelle fattispecie che costituiscono tipicamente espressione dell'agire della criminalità organizzata.

Si è tuttavia ravvisato che nel tempo, in base alla corrente applicazione giurisprudenziale, il reato di cui trattasi (ora "inglobato" nel codice penale dal D.Lgs. 21/2008, quale novello art 452 *quaterdecies* c.p.) si è sempre di più svincolato dall'originaria matrice "ecomafiosa", andando a colpire contesti anche del tutto estranei alla criminalità organizzata e persino realtà imprenditoriali regolarmente autorizzate all'esercizio dell'attività ambientale, che abbiano tuttavia posto in essere condotte sostanzialmente difformi dal provvedimento autorizzativo.

Anche la vicenda ora in commento, per quanto si intende dalla sentenza, potrebbe rientrare in tale "casistica": gli imputati hanno agito infatti nella gestione di un sito di discarica autorizzato (per di più autorizzato dal Commissario all'emergenza rifiuti), violando però le prescrizioni dell'atto abilitativo sia con riguardo alla tipologia di rifiuti conferiti, sia rispetto alla loro allocazione nell'invaso di discarica.

In assenza di specifici elementi desumibili dalla sentenza di legittimità, non parrebbe dunque che la vicenda di merito – pur caratterizzata, per quanto si intende, da numerose criticità ambientali – fosse caratterizzata dall'infiltrazione di organizzazioni criminali (risulterebbe peraltro che uno degli imputati fosse il Sindaco del Comune ove insiste la discarica) o di utilizzo di metodi operativi tipici delle "ecomafie".

¹ Per un approfondimento sulle conseguenze, talvolta "draconiane", della collocazione del reato nel novero dell'art. 51, comma III *bis* c.p.p. sia consentito rimandare a R. LOSENGO, *Per un ritorno alle origini: incidenza della normativa antimafia sull'applicazione e l'interpretazione giurisprudenziale del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in questa *Rivista*, 2011, 6 pp. 769 ss.

E difatti, come già accennato, nei motivi aggiunti uno dei ricorrenti aveva lamentato che il reato non dovesse essere ricondotto alla fattispecie “para-associativa” di cui all’art. 260 D.Lgs. 152/2006, bensì alla fattispecie di inosservanza delle violazioni delle prescrizioni dell’autorizzazione (che di norma è figura contravvenzionale, ai sensi dell’art. 256, comma 4 D.Lgs. 152/2006, ma che nelle Regioni in cui vige lo stato di emergenza assume a delitto per effetto della L. 210/2008).

La questione, tuttavia, non è stata trattata dalla Cassazione, in quanto il relativo motivo di ricorso (non essendo stato devoluto con i motivi principali) è stato dichiarato inammissibile.

Il tema, però (e al di là del caso in esame), resta di significativo interesse, proprio in considerazione dell’interpretazione estensiva che negli anni la giurisprudenza ha dato del reato ora trasfuso nell’art. 452 *quaterdecies* c.p., applicando la fattispecie sanzionatoria anche a casistiche del tutto sceve di collegamenti con la criminalità organizzata o del *modus operandi* della stessa.

Pur condividendo, dunque, la necessaria risposta sanzionatoria ai fenomeni di particolare gravità che interessano la filiera dei rifiuti, con significative ripercussioni sul territorio, ci si chiede se il confine tra le figure contravvenzionali ed il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti sia adeguatamente segnato, in modo da distinguere effettivamente e con chiari criteri quali condotte debbano essere passibili della più severa punizione comminata dall’art. 452 *quaterdecies* c.p. e, correlativamente, delle ulteriori conseguenze penali ed extrapenali connesse al regime dell’art. 51, comma 3 *bis* c.p.p.

Appare infatti evidente, ad una lettura sistematica, che l’applicazione di un regime “antimafia” a condotte non caratterizzate da connivenze con la criminalità organizzata o da estrinsecazioni della condotta di stampo associativo strida fortemente con un’equa applicazione della fattispecie sanzionatoria, soprattutto nei casi in cui l’imputazione riguardi impianti o siti operativi ritualmente autorizzati, che tuttavia abbiano violato (pur in termini sostanziali) l’assetto prescrizionale.

Volendo allora prospettare una possibile “via d’uscita” rispetto a quella che appare una contraddizione interpretativa, si potrebbe ipotizzare una *actio finium regundorum* dell’applicazione della fattispecie di attività organizzate, o quantomeno delle ipotesi in cui ad essa debbano essere effettivamente ricondotto il regime dell’art. 51, comma 3 *bis* c.p.p., che potrebbe meglio attagliarsi ai casi in cui l’ipotesi delittuosa ambientale costituisca reato fine rispetto ad una contestazione ex art. 416 c.p. (come peraltro è previsto per altre ipotesi della disposizione procedurale in questione) o ex art. 416 bis c.p., dunque rispetto alle fattispecie aggravate di cui all’art. 452 *octies* c.p. (così valorizzando anche l’opera del legislatore ambientale del 2015) o nei casi in cui sia contestata l’aggravante del metodo mafioso ai sensi dell’art. 7 D.L. 152/1991.