

## **LA CASSAZIONE PONE FINE ALLA VICENDA INCIDENTALE CAUTELARE RELATIVA ALLA CONTESTAZIONE EX ART. 452 QUATERDECIES CP CORRELATA ALLE OPERAZIONI DI SALVATAGGIO CONDOTTE DALLE ONG.**

**DI ENRICO FASSI**

**Corte di Cassazione, Sez. IV – 26 novembre 2020 (dep. 2 settembre 2020), n. 34774 – Pres. Ciampi, Est. Pezzella – ric. PM in proc. F.G.**

*E' inammissibile, in materia di misure cautelari reali, il ricorso del Pubblico Ministero avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame che abbia annullato il sequestro (nella specie, relativa a fattispecie ex art. 452 quaterdecies c.p., per indeterminatezza ed indeterminabilità del profitto), laddove lo stesso, pur rubricato quale censura per violazione di legge, contenga esclusivamente rilievi in ordine alla motivazione del provvedimento, proponendo un diverso percorso logico-motivazionale sul punto.*

### **1. La vicenda procedimentale sottoposta al vaglio della Cassazione.**

La decisione in commento costituisce l'atteso ed anticipato sviluppo della diuturna questione relativa alla valutazione della sussistenza del *fumus commissi delicti* del reato di cui all'art. 452 *quaterdecies* cp, oggetto di contestazione nella nota vicenda inerente le attività di salvataggio ed assistenza medica dei migranti (c.d. *Search and Rescue*) da parte di navi di ONG, che aveva legittimato la adozione, in data 18 dicembre 2018, del decreto di sequestro preventivo ex art. 321 cpp diretto e per equivalente da parte del Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Catania nei confronti del soggetto (oggi) imputato, nella qualità di titolare della agenzia che aveva impostato e gestito i contatti tra le organizzazioni non governative menzionate e gli operatori ecologici portuali destinatari del conferimento dei quantitativi di rifiuti prodotti a bordo delle imbarcazioni giunte presso i porti siciliani<sup>1</sup>.

Il caso risulta per il vero particolarmente articolato, anche dal punto di vista procedimentale, potendosi sintetizzare come segue.

---

<sup>1</sup> Per un commento alla tematica ed alla vicenda in questione, sia consentito il richiamo a FASSI, *L'allestimento e organizzazione di attività nel traffico illecito di rifiuti ex art. 452 quaterdecies cp*, in *Questa Rivista*, n. 8/2019.

In data 18 dicembre 2018, il GIP di Catania emetteva decreto di sequestro preventivo *ex art. 321 cpp* nei confronti del soggetto imputato per due contestazioni di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti maturate nell'ambito delle attività di c.d. SAR, che il successivo 14 gennaio 2019 veniva annullato dal Tribunale del Riesame catanese, ritenendo insussistenti nel caso concreto:

- da un lato il requisito costitutivo del delitto in contestazione rappresentato dalla necessaria sussistenza di una organizzazione di mezzi e di attività continuative, ovvero sia di una struttura – anche rudimentale, come richiesto dalla giurisprudenza di legittimità – costituente strumento necessario per la perpetrazione del reato<sup>2</sup>;

- dall'altro lato, l'esatto computo dell'ingiusto profitto che sarebbe stato tratto dal titolare della agenzia, asseritamente costituito dal risparmio di spesa ottenuto dalla irregolare gestione dei rifiuti prodotti dalle imbarcazioni delle ONG, da classificare quali rifiuti sanitari di tipologia pericolosa, erroneamente calcolato – nella prospettiva accusatoria di fatto accolta dal GIP – sulla integralità dei rifiuti conferiti presso il porto di Catania e non già invece sulla sola frazione di essi effettivamente costituitivi dai rifiuti qualificabili come pericolosi ed a rischio infettivo prodotti a bordo delle imbarcazioni nelle attività di soccorso dei migranti.

Successivamente al ricorso per Cassazione proposto dall'ufficio procedente catanese, la Corte, con la sentenza n. 43179/19 (oggetto del contributo già richiamato), riteneva fondato il gravame del pubblico ministero con particolare riferimento al primo profilo di cui sopra (con conseguente assorbimento del secondo), svolgendo una ricognizione dell'elemento costitutivo afferente la organizzazione di mezzi e di attività, determinandosi con ciò al rinvio degli atti al Tribunale del Riesame di Catania per un nuovo esame del contesto di riferimento.

Per il Collegio, infatti, seguendo il formante giurisprudenziale maggioritario sul tema, dalla pluralità delle azioni necessarie per la integrazione del delitto di cui all'art. 452 *quaterdecies* cp, discenderebbe la necessità di ravvisare in capo all'agente una pluralità di condotte della medesima specie, trattandosi di reato abituale, poste in essere mediante l'approntamento di specifiche risorse e nell'ambito di una struttura imprenditoriale anche in parte lecita e riferibile ad una porzione del ciclo di gestione della filiera dei rifiuti, idonea ed adeguata a realizzare l'obiettivo criminoso perseguito ed all'ottenimento di un profitto qualificabile come ingiusto<sup>3</sup>.

Caratteristiche, quelle brevemente richiamate, astrattamente riscontrabili nel caso di specie nei confronti del soggetto (in allora) sottoposto ad indagini preliminari.

In data 11 novembre 2019, il Tribunale del Riesame di Catania, in sede di rinvio, pur accogliendo i rilievi di legittimità in punto di precisazione e (ri)perimetrazione dell'elemento costitutivo della c.d. organizzazione di mezzi ed attività, confermava la precedente decisione di annullamento del decreto *ex art. 321 cpp* con conseguente restituzione all'avente diritto di quanto in sequestro, valorizzando nuovamente il profilo afferente il non corretto computo del profitto paventato come illecito che sarebbe stato conseguito dall'agente in conseguenze delle condotte contestate.

---

<sup>2</sup> Sul punto, si richiamano Cass., sez. III, 3 novembre 2009, n. 46075; Cass., sez. III, 19 ottobre 2011, n. 47870.

<sup>3</sup> Si veda Cass., sez. III, 22 ottobre 2015, n. 44629; ovvero sul punto anche PRATI, *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in *Ambiente*, 2001, p. 626 e ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente, i reati e le sanzioni, il sistema delle responsabilità, le indagini, il processo e la difesa*, Milano 2015, p. 663 e ss.; TALDONE, *Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, CORNACCHIA – PISANI (diretto da), Bologna, p. 633 e ss.

Per il giudice catanese, infatti, la non correttezza della prospettiva assunta dall'ufficio procedente permaneva quella volta a considerare in maniera aggregata i rifiuti prodotti dalle imbarcazioni delle ONG ai fini della valutazione circa la asserita irregolarità della tariffa applicata per il loro smaltimento, e dunque l'indebito risparmio di spesa conseguito dall'agente, viceversa senza considerare come un siffatto calcolo avrebbe potuto compiersi unicamente per la frazione afferente i rifiuti sanitari a rischio infettivo che nella ipotesi accusatoria erano indebitamente classificati e smaltiti, essendo per ciò l'importo sottoposta a misura cautelare reale sproporzionato per eccesso rispetto all'ammontare del profitto, "*per indeterminatezza ed indeterminabilità*", che risulterebbe conseguito per mezzo dell'illecito.

Avverso tale decisione, come anticipato, ha (ri)proposto ricorso per Cassazione il pubblico ministero di Catania, lamentando la violazione di legge nella quale sarebbe incorso il Tribunale del Riesame nella valutazione dell'elemento costitutivo della ingiustizia del profitto, nel caso di specie appunto costituito dal risparmio di spesa (indebitamente) ottenuto dal soggetto attinto dalla misura cautelare reale, non vagliato dal precedente arresto del giudice di legittimità in quanto assorbito dall'accoglimento del primo motivo di ricorso.

La Cassazione, con la decisione in commento, ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal magistrato inquirente, di fatto ponendo fine al procedimento incidentale cautelare ingeneratosi in seguito al decreto di sequestro preventivo emesso il giorno 18 dicembre 2018.

Preso atto delle argomentazioni addotte dal pubblico ministero a supporto della ritenuta violazione di legge nella quale sarebbe incorso il Tribunale del Riesame di Catania, la Corte ha recisamente osservato come le stesse, in realtà, si risolverebbero in una mera prospettazione di un percorso logico ed argomentativo alternativo degli elementi fattuali presenti nel fascicolo, al più sussumibile in un profilo di contraddittorietà e illogicità della motivazione dell'ordinanza impugnata, come tale non deducibile *ex art. 325 cpp* in sede di legittimità in materia di misure cautelari reali.

Anche dilatando al massimo, richiamando la giurisprudenza di legittimità sul punto, lo scrutinio rispetto ad eventuali vizi motivazionali del provvedimento cautelare pur deducibili avanti la Cassazione<sup>4</sup>, secondo il Collegio quanto prospettato dal pubblico ministero altro non sarebbe che una diversa prospettiva logica e motivazionale dalla quale esaminare il caso devolutole, appunto non deducibile in sede di legittimità, con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto.

## **2. Osservazioni conclusive.**

In attesa dello sviluppo del giudizio principale di merito, possono pertanto trarsi talune considerazioni preliminari concernenti le precisazioni fornite dalla Cassazione nella (prima) decisione sulla vicenda, nel non facile tentativo di definire il complesso degli elementi costitutivi del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

---

<sup>4</sup> Ovverosia tutti quei vizi – formali o sostanziali - della motivazione così radicali che rendono l'apparato argomentativo a sostegno della decisione impugnata del tutto mancante ovvero privo dei requisiti minimi di coerenza, completezza e ragionevolezza idonei a rendere evidente il percorso logico e giuridico seguito dal giudicante per la decisione della materia. Così, *ex multis*, Cass., SS.UU., 29 maggio 2009, n. 25932; Cass., sez. V, 13 ottobre 2009, n. 43068; infine, Cass., sez. III, 14 luglio 2016, n. 4919.

Come già evidenziato, infatti, la soluzione cui accede il collegio parrebbe sottoponibile ad una riflessione critica.

Dalla perimetrazione effettuata dalla Corte dell'elemento costitutivo rappresentato dall'allestimento ed organizzazione di mezzi e capitali ad una intrapresa dedita, anche non in via esclusiva ovvero inserita all'interno di un contesto di complessiva liceità autorizzativa<sup>5</sup>, finanche di tipo rudimentale (*i.e.* svolgente operazioni anche *semplici*), alla gestione di ingenti quantitativi di rifiuti, in violazione o difformità ai titoli autorizzativi posseduti, si apprezzerrebbe l'estensione potenzialmente attribuibile alla locuzione in esame e per essa il rischio di creare zone di incertezza interpretativa ed applicativa per gli operatori del diritto.

Infatti, tale dato normativo, in sostanza interpretato in un senso estremamente elastico e malleabile, combinato con la qualità soggettiva che si richiede sussistere in capo all'autore delle condotte attenzionate, ossia la qualifica di imprenditore, risulterebbero i meri referenti necessari per considerare configurabile la sussistenza di un'attività di tipo organizzato, *ex se* valorizzabile ai sensi dell'art. 452 *quaterdecies* cp, senza viceversa valorizzare il complessivo contesto nel quale invece dovrebbero, si ritiene, maturare delle condotte preordinate – con preparazione, organizzazione, gestione abusiva ed impiego di mezzi e risorse – al *traffico* di ingenti quantitativi di rifiuti<sup>6</sup>.

In altre parole, così procedendo, si perverrebbe alla equazione per la quale un'attività di gestione illecita di rifiuti verificatasi nell'ambito di una struttura imprenditoriale (per ciò solo dotata di un'organizzazione di un qualche tipo, anche rudimentale) equivalga in ogni caso a una gestione illecita di rifiuti attuata per il tramite di un allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, rilevante ai sensi dell'art. 452 *quaterdecies* cp.

Si ritiene pertanto che un siffatto inquadramento possa condurre, laddove non correttamente - o anche solo superficialmente - interpretato nei casi concreti, ossia in una latitudine di fatto estremamente estesa, ad una potenziale sovrapposizione del delitto in esame con la diversa e meno grave fattispecie di gestione illecita di rifiuti di cui all'art. 256 d.lgs. n. 152/2006<sup>7</sup>.

Il risultato pratico cui si rischierebbe di accedere qualora la via indicata fosse mantenuta dalla Cassazione, dunque, sarebbe una sostanziale elisione del concetto di allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate per le finalità di cui all'art. 452 *quaterdecies* cp, essendo appunto ritenuta sufficiente l'esistenza di una attività imprenditoriale con altro oggetto ed avente struttura e risorse minime, con conseguente potenziale indiscriminata estensione dell'ambito applicativo del delitto

---

<sup>5</sup> Potendosi infatti trattare anche di attività svolta abusivamente di tipo marginale e secondaria rispetto all'attività principale lecitamente svolta dall'impresa; Cass., sez. III, 28 febbraio 2019, n. 16056.

<sup>6</sup> Caratteristiche, queste, valorizzate in altri arresti della Cassazione, nei quali si è altresì richiamata la finalità che ebbe originariamente ad ispirare la introduzione del delitto di cui all'art. 452 *quaterdecies* cp, ossia la repressione dei fenomeni legati alle c.d. ecomafie, attribuendo al reato esaminato – proprio in ragione delle condotte avute di mira – delle particolari e pregnanti caratteristiche che legittimano la quantificazione della pena da infliggersi al reo e soprattutto le conseguenze discendenti dalla pronuncia di condanna. *Ex pluribus*, Cass., sez. III, 15 ottobre 2013, n. 44449.

<sup>7</sup> Che come noto punisce, al secondo comma (con richiamo al primo comma), la condotta dell'imprenditore che svolga, una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, essendo stato valutato sufficiente – ai fini di cui all'integrazione della contravvenzione – l'esercizio in maniera difforme dal titolo anche di un'attività secondaria rispetto a quella principale svolta dall'impresa, purché non caratterizzata da occasionalità. Cass., sez. III, 24 giugno 2014, n. 29992. Si veda per un commento RUGA RIVA, *Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione*, in *Riv. trim. Lexambiente*, 2019, n. 4, p. 5 e ss.

esaminato a qualsivoglia attività organizzata imprenditoriale intrapresa nel settore della filiera della gestione dei rifiuti, qualora svolta in difformità anche parziale al titolo autorizzativo posseduto.

Profilo, quest'ultimo, di fatto particolarmente incidente su qualsiasi impresa che, pur svolgendo un'attività lecita, a causa di inosservanze del proprio titolo autorizzativo nella fase di gestione di una porzione del proprio ciclo produttivo in materia di rifiuti, al di là dei già incidenti profili processuali previsti dall'art. 51, III *bis* cpp<sup>8</sup>, per ciò solo rischierebbe di vedere incluso il proprio nominativo, una volta conclusa la vicenda procedimentale, nel novero di enti che risultano passibili di subire conseguenze potenzialmente esiziali per la loro stessa sopravvivenza *ex d.lgs. n. 159/2011* (oltre che per normative connesse, quale ad esempio quella afferente la permanenza nella c.d. *white list*, di cui alla l. n. 190/2012), discendenti dalla pronuncia di una sentenza di condanna (o di applicazione della pena) per il delitto in esame.

In conclusione, si auspica come l'approdo raggiunto dalla Corte possa essere oggetto di una rivisitazione, più aderente al dettato della norma, oltre che rispondente alla *ratio* originaria della previsione del delitto in esame.

---

<sup>8</sup> All'interno del quale, come noto, risulta inserita la disposizione di cui all'art. 452 *quaterdecies* cp. Per un approfondimento sul punto, LOSENGO, *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.*, in questa rivista, 2019, 7.