

## ELUSIONE DELLA TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI E RESPONSABILITÀ PENALE

di Salvatore Rocco

**CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 16 aprile 2021 (dep. 9 settembre 2021), n. 33420 – Pres. Di Nicola, Est. Andronio – Ric. B.R., B.V., M.V.**

*I rifiuti non accompagnati dal formulario non possono essere accettati dal recuperatore consapevole delle dichiarazioni fraudolente del conferitore. Diversamente, egli è responsabile del reato di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie di cui all'articolo 256, comma 4, del D. Lgs. n. 152/2006.*

### 1. Il “fatto”.

Con sentenza del 15 settembre 2017, il Tribunale di Livorno aveva condannato gli imputati, a vario titolo gestori della società B. S.r.l. (proprietaria di un impianto di recupero di rifiuti), per il reato di cui all'art. 256, comma 4, D. Lgs. n. 152/2006<sup>i</sup>, così riqualificata l'originaria contestazione di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti *ex art.* 260 T.U.A.<sup>ii</sup>. Il successivo 15 novembre 2019, la Corte di Appello di Firenze aveva interamente confermato la sentenza di primo grado; avverso tale ultima pronuncia, quindi, gli imputati avevano presentato ricorso per cassazione.

La vicenda giudiziaria trae origine da un'indagine della Direzione distrettuale Antimafia di Firenze in merito ad una ipotizzata attività organizzata di traffico illecito di rifiuti metallici ai sensi del predetto art. 260 T.U.A. Nel corso del primo grado di giudizio era emerso che alcuni operatori, nell'esercizio della propria attività d'impresa, avrebbero conferito all'impianto di recupero della società B. S.r.l. ingenti quantitativi di rifiuti ferrosi non accompagnati dal necessario formulario identificativo (c.d. “FIR”), ed anzi corredati da dichiarazioni ideologicamente false.

Ciò premesso, il Tribunale aveva ritenuto non fosse configurabile la contestata ipotesi dell'art. 260 T.U.A., poiché l'impianto di recupero della B. S.r.l. era comunque in possesso di autorizzazione; nondimeno, gli imputati si sarebbero resi autori del reato di cui all'art. 256, comma 4, T.U.A., in quanto avrebbero gestito i rifiuti in maniera difforme rispetto alle previsioni dell'autorizzazione, segnatamente accettandone il conferimento in assenza del relativo formulario pur conoscendone la provenienza da attività d'impresa, dunque nella consapevolezza della falsità delle dichiarazioni rese dai conferenti medesimi, i quali ne millantavano l'origine squisitamente privata.

Ad avviso dei giudici di merito gli imputati avrebbero quindi violato il titolo autorizzativo nel prendere in carico rifiuti «*non tracciabili, in quanto non accompagnati dal relativo formulario, da parte di soggetti che si dichiaravano semplici privati ma che in realtà risultavano svolgere attività imprenditoriale*».

Avverso la pronuncia della Corte di Appello, dunque, i ricorrenti proponevano un unico ricorso per cassazione fondato su due motivi:

- (1) **violazione di legge**, in quanto le Corti di merito avrebbero ommesso di individuare «*quale fattispecie, tra quelle previste dal D. Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, commi 1, 2 e 3 cui fa rinvio il comma 4 della medesima disposizione, gli imputati avrebbero posto in essere con il mancato rispetto del precetto autorizzativo*»;
- (2) **vizio di motivazione**, poiché l'impianto motivazionale della sentenza di appello sarebbe stato: (a) *in primis*, del tutto carente con riguardo agli elementi costitutivi del reato per cui era intervenuta condanna; (b) inoltre, intrinsecamente contraddittorio, avendo riconosciuto la violazione del principio di tracciabilità dei rifiuti nonostante le indagini della polizia giudiziaria avessero avuto inizio proprio grazie alla documentazione rinvenuta all'interno dell'impianto di recupero della B. S.r.l.

Del resto, ad avviso della difesa il giudice dell'appello – nel confermare la sentenza di condanna – avrebbe introdotto a carico degli imputati un dovere di controllo sul conferimento dei rifiuti inedito e supplementare, posto che la disciplina in materia «*contempla l'obbligo di compilazione del formulario, per esigenze di tracciabilità ab origine, solo a carico delle imprese, mentre consente ai privati di conferire liberamente i rifiuti ai centri di raccolta, imponendo ai rappresentanti di tali impianti di rispettare unicamente la tracciabilità all'interno del sito e nella filiera di lavorazione*»; principi, si affermava, in realtà pienamente rispettati nel caso di specie.

## 2. La decisione della Suprema Corte.

Con la pronuncia in esame, la Corte di Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso<sup>iii</sup>, sulla base di un duplice ordine di motivi.

Anzitutto, nel confermare la sentenza d'appello la Corte di Cassazione si è soffermata preliminarmente sulla fattispecie incriminatrice, ribadendone la natura di «*tipica norma penale "in bianco", il cui contenuto è delimitato dalle prescrizioni delle autorizzazioni in relazione alla finalità delle stesse*»; più in particolare, si tratterebbe di un «*esempio della cd. "amministrativazione del diritto penale", cioè dell'apprestamento di una sanzione penale per la violazione di disposizioni e precetti o prescrizioni amministrative di particolare rilevanza*»<sup>iv</sup>.

Inoltre, nel tracciare una linea di confine tra le ipotesi di reato del primo comma dell'art. 256 T.U.A., da un lato, e quelle previste dal quarto comma, dall'altro, la Corte ha ricordato come sia essenziale prendere le mosse dalla *summa divisio* «*tra requisiti e condizioni incidenti sulla medesima sussistenza del titolo abilitativo, la cui inesistenza integra un'illecita gestione e quelli che, invece, riguardano unicamente le modalità di esercizio della medesima attività, la cui mancanza determina la sussistenza della più favorevole fattispecie prevista dal comma 4*». Ebbene, nel caso di specie non sarebbe ravvisabile alcuna violazione di legge, posto che «*la condotta per la quale i ricorrenti sono stati condannati è pacificamente consistita nell'aver "gestito" e "preso in carico" conferimenti di*

*materiale non tracciabili provenienti da soggetti svolgenti attività commerciale in conto proprio o di terzi, con la consapevolezza che le dichiarazioni presentate da questi ultimi erano finalizzate esclusivamente a eludere gli obblighi di documentazione e contenevano informazioni non veritiere».* Una condotta, quindi, specificamente contemplata dall'art. 256, comma 1, T.U.A.; ed integrando «una precisa "deviazione" dalle modalità di esercizio dell'attività di gestione previste dall'autorizzazione», era stata correttamente sussunta sotto la fattispecie del citato art. 256, comma 4, T.U.A.

Nel trattare il denunciato vizio di motivazione, la Suprema Corte ha poi ritenuto che la pronuncia della Corte di Appello fosse esaustiva e coerente: *«l'addebito contestato ai ricorrenti si è sostanziato nell'accettazione di ingenti quantitativi di materiale ferroso, a fronte della presentazione, da parte di soggetti apparentemente privati, di dichiarazioni fraudolente, finalizzate a eludere gli obblighi di documentazione e di tracciabilità».*

In particolare, secondo quanto emerso nel corso del dibattimento, *«il 40% del materiale acquisito dalla società negli anni 2013-2014 proveniva da soggetti che, pur non dichiarandolo, svolgevano in realtà attività organizzata in forma imprenditoriale e i cui conferimenti, pertanto, risultavano assoggettati a specifici obblighi di documentazione, rimasti inadempiti»;* rispetto *«a tali conferimenti la B. s.r.l. emetteva semplice autofattura, ove veniva riportata la dichiarazione resa dal conferente attestante il conferimento del rifiuto occasionale e non in forma imprenditoriale»;* in tal modo, gli imputati avrebbero contribuito a dissimulare *«la qualità professionale dei conferenti, equiparando tali conferimenti a quelli episodici provenienti da privati non esercenti attività imprenditoriale e omettendo il tracciamento esterno dei rifiuti prescritto per legge, come del resto testimonia l'impossibilità di risalire, rispetto ai primi conferimenti, all'effettivo produttore del rifiuto».*

### **3. Osservazioni sulla pronuncia della Suprema Corte.**

Prima di articolare alcune considerazioni sul merito della pronuncia della Corte, è opportuno ricordare che la fattispecie incriminatrice contestata<sup>v</sup>, diffusamente criticata degli interpreti a causa del *«rinvio vago e potenzialmente omnicomprensivo alla vastissima disciplina amministrativa di settore e alle più svariate prescrizioni contenute nel titolo abilitativo»*, suscita *«evidenti problemi, sul versante penalistico, in ordine al rispetto del principio di legalità»* e del **principio di necessaria offensività**<sup>vi</sup>, trattandosi di una norma penale in bianco avente natura formale<sup>vii</sup>, di mera condotta e di pericolo (a ben vedere, “ultra-astratto”)<sup>viii</sup>.

Invero, le condotte ricomprese nel perimetro dell'incriminazione rischiano, a tacer d'altro, di essere estremamente lontane dal **bene giuridico “finale”** rappresentato dall'ambiente, finendosi – nell'applicazione pretoria – per presidiare con la norma in questione un **bene** soltanto **“strumentale”** *«del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione»*<sup>ix</sup>, di fatto annichilendo l'**autonomia** dell'intervento penale rispetto alla disciplina amministrativa<sup>x</sup>, i cui precetti sono, di regola, già ampiamente presidiati<sup>xi</sup>.

Al di là delle criticità connaturate alla fattispecie incriminatrice contestata, di cui si è detto, il carattere laconico della pronuncia in esame desta alcune perplessità, specialmente con riguardo al rapporto tra la condotta degli imputati e la complessiva attività di illecita movimentazione di rifiuti compiuta da terzi: in estrema sintesi, il fulcro della vicenda sarebbe stata la violazione, da parte di questi ultimi,

di «*specifici obblighi di documentazione*»<sup>xii</sup>, previsti della disciplina sulla tracciabilità dei rifiuti come delineata negli artt. 190 e 193 T.U.A.<sup>xiii</sup>. Eppure, l'attenzione del Tribunale e della Corte di Appello si è concentrata solo sulla condotta degli imputati: data per pacifica la consapevolezza delle irregolarità altrui in merito alla documentazione identificativa dei rifiuti<sup>xiv</sup>, accettandone i conferimenti gli imputati avrebbero *contribuito* a mascherare la qualità soggettiva dei conferenti. Una forma, dunque, di *agevolazione* dolosa dell'attività illecita altrui.

Ad avviso di chi scrive, la soluzione non convince appieno; difatti, delle due l'una: o gli imputati erano a conoscenza della qualifica imprenditoriale dei conferenti, e quindi pienamente consci dei profili di falsità delle dichiarazioni ricevute in cui – al contrario – si affermava la natura occasionale del conferimento realizzato da privati, sicché sarebbe stato forse più corretto ipotizzare un *concorso* nel reato commesso dai conferenti medesimi anziché una responsabilità autonoma ai sensi dell'art. 256, comma 4, T.U.A.; oppure, gli imputati non erano a conoscenza di tali irregolarità, e allora il rimprovero – squisitamente *colposo* – alla base della contestazione per il reato di cui all'art. 256, comma 4, T.U.A. avrebbe dovuto essere quello di non aver accertato la veridicità delle dichiarazioni ricevute, cioè di non aver adeguatamente verificato l'origine dei conferimenti, derivanti appunto da attività imprenditoriale.

Sotto quest'ultimo profilo, i ricorrenti hanno sostenuto che il gestore di un impianto di trattamento non sarebbe destinatario di obblighi di controllo in merito ai rifiuti ricevuti e alla natura soggettiva del conferente, salvo il caso di criticità macroscopiche; tale tesi si scontra con una posizione granitica, non esplicitata in sentenza, della giurisprudenza di legittimità, che propugna l'imposizione di obblighi reciproci di verifica in capo a tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella "filiera" dei rifiuti; «*al fine di garantire la massima tutela all'ambiente possibile*»<sup>xv</sup>, la Suprema Corte riconosce plurime "posizioni di garanzia" fondate sul principio della "**responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti**", tale per cui «*la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi*», alla luce «*dei principi generali di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nel ciclo afferente alla gestione dei rifiuti, ai sensi del combinato disposto di cui al D. Lgs. n. 152 del 2006, artt. 178 e 188*»<sup>xvi</sup>. E alla possibile obiezione per cui tale posizione di garanzia dovrebbe pur sempre essere "temperata" dal principio del **legittimo affidamento**, rilevante in tutti i casi in cui intervenga anche l'operato di terzi, la giurisprudenza della Corte di Cassazione risponde che «*in realtà il sistema previsto dal Testo Unico costituisce una sommatoria di posizioni, in quanto volto ad escludere ogni possibilità di trasferimento a terzi dei propri obblighi da parte di ciascun soggetto coinvolto nella gestione dei rifiuti*»<sup>xvii</sup>, tale per cui deve parlarsi «*di "estensione ascendente", con riferimento a quella particolare tipologia temporanea di responsabilità che caratterizza il produttore/detentore di rifiuti per tutte le attività compiute dai precedenti e successivi detentori, sommandosi a costoro nei controlli*»<sup>xviii</sup>.

In definitiva, il punto centrale della vicenda in commento non era tanto l'esistenza o meno di un dovere degli imputati di verificare i conferimenti ricevuti (circostanza su cui la giurisprudenza di legittimità sembrerebbe non avere alcun dubbio), bensì l'estensione e la pervasività di tale dovere. Nella sentenza in esame, si dà atto che l'impianto gestito dai ricorrenti avrebbe preso in carico conferimenti di rifiuti da parte di soggetti "formalmente" privati «*per un totale di kg 3.066.279 nel 2013 e di kg 1.562.524 per il 2014, a fronte dei kg 4.855.631 per il 2013 e kg 2.406.702 per il 2014 provenienti da conferimenti di imprese*»; ancorché la cifra possa apparire significativa, in termini sia

assoluti che relativi, non è tuttavia specificato in che misura i conferimenti da parte dei sedicenti privati avessero la medesima origine, né con quale cadenza temporale sarebbero avvenuti: nel caso di conferimenti parcellizzati, eseguiti di più soggetti diversi e in tempi dilatati, il convincimento degli imputati sulla natura occasionale degli stessi non sarebbe stato irragionevole; viceversa, una concentrazione in termini soggettivi e temporali – facendo palesemente venir meno l’occasionalità – avrebbe rappresentato un significativo campanello di allarme.

#### 4. Conclusioni.

In conclusione, il tema vero sarebbe stato, in primo luogo, comprendere l’effettiva portata degli oneri di verifica a carico degli imputati e, in seguito, accertare *in concreto* se le irregolarità contestate sulla documentazione identificativa dei rifiuti ricevuti avessero: (a) anzitutto, compromesso effettivamente il bene *strumentale* del controllo amministrativo; e, (b) inoltre, avuto conseguenze lesive anche rispetto al bene *finale* dell’ambiente.

Non vi è dubbio che la Suprema Corte, come il Tribunale e la Corte di Appello, abbia ritenuto integrata la lesione del bene giuridico strumentale, in virtù della «*impossibilità di risalire, rispetto ai primi conferimenti, all’effettivo produttore del rifiuto*». Nondimeno, ad un attento esame tale criticità formale non sembra aver avuto un’effettiva portata offensiva: invero, pur in assenza dei prescritti formulari identificativi la tracciabilità dei rifiuti era stata comunque ricostruita *aliunde*, ancorché solo in parte; peraltro, la Suprema Corte non ha affatto chiarito *se ed in che modo* l’impossibilità di individuare l’effettivo produttore dei rifiuti – oggetto dei primi conferimenti – abbia avuto ripercussioni tangibili sull’integrità ambientale. Diverso sarebbe stato il discorso laddove, ad esempio, la falsità in sede di conferimento dei rifiuti avesse riguardato la natura dei rifiuti stessi, determinando – sempre a mero titolo esemplificativo – il trattamento e smaltimento di rifiuti pericolosi come fossero non pericolosi.

Ciò che emerge chiaramente, invece, è il consueto atteggiamento iper-rigoroso della giurisprudenza in materia di rifiuti, improntato ad un principio di «*responsabilità condivisa*» ed «*estesa*» che «*consenta di individuare i rifiuti e seguire il loro percorso “dalla culla alla tomba”*»<sup>xix</sup> anche a costo di alcune forzature in punto di diritto.

---

<sup>i</sup> Di seguito, “Testo Unico dell’Ambiente” o “T.U.A.”.

<sup>ii</sup> «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti», articolo oggi abrogato e “trasfuso” nell’art. 452-*quaterdecies* c.p., introdotto con D. Lgs. n. 21/2018 in virtù della “riserva di codice”.

<sup>iii</sup> L’inammissibilità del ricorso ha peraltro precluso la declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione. Sul punto, la Suprema Corte ha ribadito (par. 2 “motivi della decisione”) che il reato in questione «*deve essere considerato eventualmente abituale in quanto è consistito nella reiterata ricezione di rifiuti in violazione del titolo abilitativo*», sicché la «*reiterazione della condotta tipica rappresenta una delle sue possibili modalità*» di commissione; per l’effetto, la consumazione della fattispecie si ha una volta cessata la condotta tipica, con tutti i relativi effetti in termini di *locus commissi delicti* e, soprattutto, di prescrizione.

<sup>iv</sup> Cfr. inoltre Corte Cass. pen., sez. III, 22 novembre 2017, n. 18891.

<sup>v</sup> Si perdoni il rinvio a S. ROCCO, *Terre e rocce da scavo: il troppo labile confine tra rifiuto e sottoprodotto*, (in) RGA online, n. 19, marzo 2021.

<sup>vi</sup> Si veda, per tutti, C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2016, pp. 173 e 174; cfr. altresì F. BARRESI, *Attività di gestione di rifiuti non autorizzata*, (in) Aa.Vv., *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, (diretto da) L. CORNACCHIA - N. PISANI, Bologna, 2018, pp. 553 e ss.

---

<sup>vii</sup> La dottrina maggioritaria riconosce alla norma la natura di circostanza attenuante; in termini di fattispecie autonoma si pone invece la giurisprudenza dominante; si veda, per tutte, Corte Cass. pen., sez. III, 28 settembre 2011, n. 42394. Sulla natura di norma penale in bianco, cfr., tra le tante, Corte Cass. pen., sez. III, 22 novembre 2017, n. 18891.

<sup>viii</sup> Cfr., per tutte, Corte Cass. pen., sez. III, 13 marzo 2015, n. 10732: «*la natura nomofilattica del reato in questione, in effetti, è ben consolidata nel qualificarlo come reato di mera condotta, e dunque reato formale di pericolo*»; ciononostante, si è anche affermato che «*non può parlarsi di infrazioni aventi natura esclusivamente formale, poiché sicuramente l'inosservanza delle prescrizioni e la mancanza di autorizzazione, quantunque in astratto concedibile, e dunque la carenza del prescritto controllo amministrativo preventivo sullo svolgimento dell'attività determinano situazioni intrinseche di rischio, essendo suscettibili di mettere in pericolo la salubrità ambientale*», così Corte Cass. pen., sez. III, 18 ottobre 2018, n. 4973; al riguardo, si è già osservato che incriminare «*situazioni rischiose suscettibili di mettere in pericolo la salubrità ambientale*» equivale chiaramente a punire il *pericolo di un pericolo*.

<sup>ix</sup> Così, Corte Cass. pen., sez. III, 2 febbraio 2011, n. 6256; cfr., inoltre, Corte Cass. pen., sez. III, 13 marzo 2015, n. 10732: «*La lesione, quindi, vale a dire la realizzazione dell'offensività della fattispecie criminosa è integrata, a ben guardare, dalla condotta stessa, che ontologicamente è di per sé idonea a pregiudicare il bene giuridico protetto; il centro ermeneutico è, invero, l'identificazione del bene giuridico tutelato dalla fattispecie penale, che, nel caso in esame, come già sostanzialmente riconosciuto nella giurisprudenza richiamata anche dal Tribunale, è la funzione di controllo della pubblica amministrazione esercitata attraverso i titoli abilitativi*».

<sup>x</sup> Sovente la giurisprudenza di legittimità ribadisce che tale fattispecie sia un «*esempio della cosiddetta amministrativazione del diritto penale, cioè dell'apprestamento di una sanzione penale per la violazione di disposizioni e precetti o prescrizioni amministrative di particolare rilevanza*», così, tra le tante, Corte Cass. pen., sez. III, 22 novembre 2017, n. 18891.

<sup>xi</sup> Si confronti l'art. 258 T.U.A.

<sup>xii</sup> Sentenza in commento, par. 1.2. «*motivi della decisione*».

<sup>xiii</sup> Non è superfluo ricordare in questa sede come il sistema di tracciabilità dei rifiuti sia oggi imperniato sul Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, ai sensi del nuovo art. 188-bis T.U.A., istituito dall'art. 6 D. L. n. 135/2018 e gestito mediante l'ausilio tecnico dell'Albo nazionale dei Gestori di cui all'art. 212 T.U.A.; sul punto, cfr. A. BERNARDINO, *Il sistema di tracciabilità dei rifiuti e il formulario d'identificazione per il trasporto dopo le modifiche del dlgs 116/2020*, (in) [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 27 novembre 2020.

<sup>xiv</sup> *Id est*, la mancanza dei formulari richiesti dalla normativa e nei provvedimenti autorizzativi.

<sup>xv</sup> Così, Corte Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2019, n. 5912.

<sup>xvi</sup> Così, tra le tante, Corte Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2019, n. 5912, in cui si fa altresì rinvio ai «*principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario "chi inquina paga"*, di cui all'art. 174, par. 2, del trattato, e alla necessità di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, esigenza su cui si fonda, appunto, l'estensione della posizione di garanzia in capo ai soggetti in questione».

<sup>xvii</sup> Così, Corte Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2019, n. 5912.

<sup>xviii</sup> Così, Corte Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2019, n. 5912.

<sup>xix</sup> Così, Corte Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2019, n. 5912.