

(segue)

Reato	Sanzione pecuniaria
Condotte di cui sopra se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose (articolo 257, comma 2)	Sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote
INQUINAMENTO ATMOSFERICO	
Reato	Sanzione pecuniaria
Esercizio di uno stabilimento con violazione dei valori limite di emissione o delle prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, dagli allegati I, II, III o V alla Parte quinta del Dlgs 152/2006, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 o delle prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente, quando il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa (articolo 279, comma 5).	Sanzione pecuniaria fino a 250 quote

il commento

Traffico illecito e Dlgs 231/2001

di **Gabriele Taddia**
Avvocato in Ferrara

Link di approfondimento

Dlgs 121/2011, le osservazioni della Corte di Cassazione ([A. Geremei su reteambiente.it](#))

Come noto, con l'entrata in vigore il 16 agosto scorso, del Dlgs 121 del 7 luglio 2011 (pubblicato sulla Gu n. 177 del 1° agosto), anche alcuni "reati ambientali" hanno trovato cittadinanza nel Dlgs 231/2001, disposizione legislativa che rappresenta la norma punitiva amministrativa (ma di natura quasi penale...) che si rivolge direttamente alle imprese e agli enti i cui dirigenti o organismi di vertice si siano resi responsabili di violazioni – in questo caso – di taluni specifiche disposizioni contenute nel Dlgs 152/2006.

Naturalmente, non ogni violazione del Codice ambientale è ora accompagnata dalla possibile applicazione delle sanzioni contenute nel Dlgs 231/2001, ma solamente talune ipotesi tassativamente indicate nella modifica apportata dal Dlgs 121/2011 proprio al Dlgs 231/2001.

Come era accaduto anche per l'introduzione nel Dlgs 231/2001 dei reati legati alla sicurezza sul lavoro, anche per quanto concerne le violazioni di carattere ambientale, la norma amministrativa prende in considerazione per la punibilità anche reati potenzialmente colposi e non solo (come per tutti gli altri reati presupposto per la applicazione del Dlgs 231/2001) delitti, che per loro natura presuppongono il dolo, seppur nelle sue possibili diverse articolazioni.

Traffico illecito di rifiuti e attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti

Come anticipato, il Dlgs 121/2011 non ha generalizzato l'inserimento di tutti i reati ambientali fra quelli che costituiscono il presupposto necessario (ma non sufficiente) per l'applicazione delle sanzioni contenute nel Dlgs 231/2001, bensì solo alcune fattispecie particolarmente rilevanti, fra le quali quelle previste dagli articolo 259 (1) e 260 (2) del Dlgs 152/2006.

Tali reati erano già presenti nella precedente legislazione ambientale, in particolare l'articolo 259 del Dlgs 152/2006, è la pedissequa riproposizione dell'articolo 53 del "decreto Ronchi", mentre l'attuale articolo 260 del Codice ambientale (attività organizzata per il traffi-

co illecito di rifiuti) venne introdotto nel [Dlgs 22/1997](#) nel 2001 ad opera della legge 23 marzo 2001, n. 93, la quale inserì nel "decreto Ronchi" l'articolo 53-bis che prevedeva appunto tale fattispecie criminosa.

In breve, il reato di "traffico illecito di rifiuti" si realizza quando chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'[articolo 26 del regolamento \(Cee\) 1° febbraio 1993, n. 259](#), o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, del regolamento stesso: il comportamento criminoso esplicitato dalla norma e si riferisce nella sostanza in particolare al trasporto transfrontaliero di rifiuti e ciò in quanto la norma incriminatrice richiama espressamente l'articolo 26 del regolamento Cee 259 del 1° febbraio 2003 del Consiglio (3), nel quale viene (o meglio veniva) sanzionato l'illecito trasferimento di rifiuti – a fini di smaltimento o di recupero – fuori dal Paese di appartenenza del produttore dei rifiuti stessi.

Nel nostro sistema legislativo, il trasporto transfrontaliero è invero disciplinato dall'articolo 194 del Codice ambientale, il quale prevede che le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti sono disciplinate dai regolamenti comunitari che regolano la materia, dagli accordi bilaterali di cui agli [articoli 41 e 43 del regolamento \(Ce\) n. 1013/2006](#) e dal decreto di cui al comma 4: il regolamento 1013/2006 ha abrogato e sostituito integralmente il regolamento 259/2003 che è invece il riferimento normativo dell'articolo 259, ed il nostro Legislatore ha colpevolmente omesso di aggiornare la norma, e ciò potrebbe comportare non pochi problemi di individuazione delle fattispecie criminose. Infatti, è ben vero che l'[articolo 61 comma 2 del medesimo regolamento 1013/2006](#) prevede che "i riferimenti al regolamento abrogato Cee n. 259/93 si intendono fatti al presente regolamento" ed è per questo motivo che il "pigro" (o disattento) Legislatore italiano ha ritenuto di non dover intervenire per aggiornare il riferimento attualmente contenuto nell'ar-

articolo 259 del Dlgs 152/2006, in quanto il nuovo regolamento già conterrebbe una “clausola di equivalenza” fra i due regolamenti; tuttavia c'è da dire che non vi è alcuna corrispondenza nel contenuto delle norme richiamate, ma – cosa ancora più rilevante – il regolamento 1013/2006, nemmeno contempla la fattispecie di traffico illecito di rifiuti (4). E ciò non può non contribuire a creare un possibile vuoto normativo – sanzionatorio in quanto la fattispecie di cui all'articolo 250 del Dlgs 152/2006 fa riferimento ad un regolamento sopranazionale abrogato.

Comunque, volendo valutare come corretta l'indicazione del Legislatore nazionale, il traffico illecito di rifiuti si concreta quando si verifica una violazione delle norme comunitarie poste a garanzia del fatto che non avvengano smaltimenti illeciti in paesi diversi da quello di produzione.

In particolare, l'articolo 26 dell'abrogato regolamento 259/1993, sanziona (anzi, invita gli Stati a sanzionare, si veda il comma comma 5) la spedizione di rifiuti:

- effettuata senza che la notifica sia stata inviata a tutte le Autorità competenti interessate conformemente al Regolamento;
- effettuata senza il consenso delle Autorità competenti interessate;
- effettuata con il consenso delle Autorità competenti interessate, ma ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frode;
- non concretamente specificata nel documento di accompagnamento;
- che comporti un smaltimento o un recupero in violazione delle norme comunitarie o internazionali;
- contraria alle disposizioni degli articoli 14 (regola le esportazioni dei rifiuti destinati allo smaltimento verso i Paesi Efta e vieta, tout court, esportazioni extra Ce di rifiuti destinati allo smaltimento), 16 (regola le esportazioni di rifiuti elencati nell'allegato V al Regolamento destinati al recupero verso i Paesi Ocse o ade-

renti alla Convenzione di Basilea, che hanno concluso accordi con la Comunità: peraltro per i Paesi non Ocse qualsiasi esportazione del tipo indicato è vietata dal 1° gennaio 1998), 19 (regola le importazioni nella Comunità di rifiuti destinati alla smaltimento da Paesi Efta aderenti alla Convenzione di Basilea e da altri Paesi) e 21 (regola le importazioni nella Comunità di rifiuti destinati al recupero dai Paesi Ocse e da altri Paesi).

Inoltre, l'articolo 259 del Codice ambientale sanziona come traffico illecito di rifiuti le spedizioni di rifiuti destinati al recupero, indicati nell'allegato II al regolamento Ce 259/1993, avvenute in violazione di disposizioni espressamente richiamate: in sintesi, l'articolo 1, comma 3 lettera a) del regolamento 259/1993, prevede che la spedizione di rifiuti ricompresi nell'allegato II (5) sono escluse dall'applicazione del regolamento stesso, ad esclusione di quanto previsto dalle lettere b), c), e d) dello stesso articolo 1 comma 3, dall'articolo 11 e dall'articolo 17 commi 1 e 2.

Come detto, l'allegato II prevede la lista verde dei rifiuti, i quali però (anche se presenti in tale elenco), non possono essere spediti come rifiuti appartenenti alla lista verde (e pertanto in “regime semplificato”) qualora risultino contaminati da altri materiali oppure in modo tale che i rischi associati non aumentino in modo tale da giustificare l'inserimento in lista rossa o ambra o che non sia possibile recuperare i rifiuti senza rischio per l'ambiente (anzi, in modo sicuro).

Dunque, l'accesso alle procedure “light” presuppone la presenza del rifiuto nella lista verde (allegato II del regolamento), nonché l'assenza delle condizioni ostative previste dalle norme sopra citate.

L'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti

L'articolo 260 del Codice ambientale, punisce invece chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso

so l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti.

In questo caso, non c'è alcun riferimento ai regolamenti comunitari in tema di spedizioni transfrontaliere, per cui la possibile fattispecie criminosa appare nel più ampia di quella identificata nel precedente articolo 259.

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che la nozione di condotta abusiva comprende anche quelle attività che per le modalità concrete in cui si esplicano risultano totalmente difformi da quanto autorizzato. Il carattere abusivo dell'attività organizzata di gestione dei rifiuti – idoneo ad integrare il delitto di cui al Dlgs 22 del 1997, articolo 53-bis (oggi riprodotto nell'articolo 260, Dlgs 152/2006) – sussiste qualora essa si svolga continuativamente nell'inosservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni, il che si verifica non solo allorché tali autorizzazioni manchino del tutto (cosiddetta attività clandestina), ma anche quando esse siano scadute o palesemente illegittime e comunque non commisurate al tipo di rifiuti ricevuti, aventi diversa natura rispetto a quelli autorizzati (6).

Si tratta di un reato che può anche prescindere dal vincolo associativo, tanto che per la sua consumazione non è richiesta una pluralità di soggetti agenti, trattandosi di fattispecie monosoggettiva, mentre è richiesta una pluralità di operazioni in continuità temporale relative ad una o più delle diverse fasi in cui si concretizza ordinariamente la gestione dei rifiuti. Il termine “ingente”, inoltre, deve riferirsi al quantitativo di rifiuti complessivamente gestito attraverso la pluralità di operazioni che, considerate singolarmente, potrebbero anche essere qualificate come modeste (7).

Gli elementi caratterizzanti il reato sono proprio questi due, costituiti dall'allestimento di mezzi e attività continuative e dall'ingente quantità di rifiuti complessivamente gestite illecitamente, anche con più operazioni di mo-

(1) Articolo 259 (Traffico illecito di rifiuti)

1. Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (Cee) 1° febbraio 1993, n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso è punito con la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.

2. Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto.

(2) Articolo 260 (Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti)

1. Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, rice-

ve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni,

2. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

3. Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter del C.p., con la limitazione di cui all'articolo 33 del medesimo codice.

4. Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

(3) Si veda la Guce L. 30 del 6 febbraio 1993.

(4) All'articolo 1, punto 35 del regolamento, viene invece fornita la definizione di spedizione illegale: “qualsiasi spedizione di rifiuti effettuata: a) senza notifica a tutte le autorità competenti interessate a norma del presente regolamento; o b) senza l'autorizzazione delle autorità competenti in-

teressate a norma del presente regolamento; o c) con l'autorizzazione delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi; o d) in un modo che non è materialmente specificato nella notifica o nei documenti di movimento; o e) in un modo che il recupero o lo smaltimento risulti in contrasto con la normativa comunitaria o internazionale; o f) in contrasto con gli articoli 34, 36, 39, 40, 41 e 43; o g) per la quale, in relazione alle spedizioni di rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4, sia stato accertato che: i) i rifiuti non sono elencati negli allegati III, III A o III B; o ii) l'articolo 3, paragrafo 4, non è stato rispettato; iii) la spedizione è effettuata in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'allegato VII.”.

(5) La c.d. lista verde.

(6) Cassazione penale, Sez. III, 20 novembre 2007, n. 358.

(7) Cassazione penale, Sez. III, 10 luglio 2008, n. 30847.

desta entità: è pertanto essenziale che sussista una struttura organizzata non dissimile a quella delle associazioni per delinquere (8).

La "gestione" illecita di rifiuti in questo caso può consistere anche nella mera intermediazione e commercio, purché svolti in violazione della normativa speciale disciplinante la materia, e non può intendersi ristretta alla definizione di "gestione" intesa nel senso di cui all'articolo 6, comma 1, lettera d), Dlgs 22/1997 (ora articolo 183 lettera n), Dlgs 152/2006), nè limitata ai soli casi in cui l'attività venga svolta al di fuori delle prescritte autorizzazioni (9).

Trattandosi di un delitto (è punito con la reclusione), per la sua consumazione è richiesto il dolo, e tendenzialmente il dolo specifico, cioè la consapevolezza e volontà di commettere questa specifica violazione al fine di trarne profitto, mentre non appare necessario che l'agente sia soggetto qualificato, cioè necessariamente un imprenditore o comunque l'esecente di una attività organizzata in forma di impresa, in quanto la norma prevede la punibilità di chiunque assuma un comportamento corrispondente alla fattispecie criminosa, tanto che la Cassazione ha ritenuto che debba rispondere del reato di illecita gestione dei rifiuti, ove ometta il controllo delle operazioni di smaltimento, il funzionario dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente notizia dell'esistenza di rifiuti interrati, perchè così assume, nella veste di coadiuvante per legge le Regioni e le Province nelle funzioni di controllo sulle attività di gestione, intermediazione e commercio degli stessi, una posizione di garanzia (10).

Le sanzioni previste dal Dlgs 231/2001 per il traffico illecito e l'attività organizzata

L'inosservanza di tali disposizioni concreta pertanto gli illeciti penali previsti dagli articoli 259 e 260 del Dlgs 152/2006, e pertanto l'applicabilità delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal nuovo articolo 25-undecies, comma 2, lettera e) ed f), Dlgs 231/2001.

Per quanto riguarda il traffico illecito di rifiuti (11) di cui all'articolo 259 del Codice ambien-

tale, il Legislatore ha previsto in questo caso la sola applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria (12) da centocinquanta a duecentocinquanta quote (13), escludendo le sanzioni di carattere interdittivo.

Per quanto concerne invece l'attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (14), il trattamento sanzionatorio appare ben più severo anche dal punto di vista amministrativo, in quanto la lettera f) dell'articolo 25-undecies del Dlgs 231/2001 prevede in caso di condanna penale, la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, nel caso previsto dal comma 1 e da quattrocento a ottocento quote nel caso previsto dal comma 2; inoltre il comma 7 del medesimo articolo 25-undecies prevede, per la sola ipotesi di cui all'articolo 260 del Codice ambientale, anche l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui all'articolo 9, comma 2, Dlgs 231/2001 (15) per un periodo massimo di sei mesi: si tenga presente che spesso le sanzioni interdittive costituiscono un deterrente maggiore (o comunque vengono percepite come una sanzione ben più grave) rispetto alle pur rilevanti sanzioni di carattere pecuniario, e ciò per l'evidente ragione che una attività anche solo parzialmente illecita produce spesso rilevanti guadagni e la sospensione dell'attività comporta chiaramente l'impossibilità di guadagnare anche in modo lecito.

Da questo punto di vista, il Legislatore ha anche differenziato il trattamento per le imprese che sono finalizzate unicamente o prevalentemente alla commissione o alla agevolazione del reato in questione, da quelle che abitualmente svolgono attività in modo lecito: nel primo caso è prevista dall'articolo 25-undecies, comma 8, Dlgs 231/2001, l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività, disposta ai sensi dell'articolo 16, comma 3 della stessa norma (16) che già disciplina in via generale l'interdizione definitiva.

Come noto, per l'applicabilità delle sanzioni alla società o all'ente previste dal Dlgs 231/2001 è necessario che il reato sia stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministra-

zione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). Inoltre, l'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.

Non potendoci qui addentrare nel più ampio argomento legato ai modelli organizzativi, è comunque evidente che una efficace difesa sia penale che amministrativa non può prescindere da una altrettanto efficace organizzazione aziendale, che preveda un costante controllo sulla attività complessiva dei dirigenti ed in generale dei dipendenti addetti alla gestione dei rifiuti.

L'efficace adozione del modello organizzativo è sicuramente un passo decisivo verso la tutela dell'azienda dal punto di vista penale e amministrativo, tuttavia l'esperienza insegna che l'implementazione del modello comporta raramente tempi brevi, mentre le dinamiche aziendali corrono, a volte attratte da facili profitti. Per questo motivo, anche nelle more dell'adozione del modello organizzativo è fondamentale che tutte le aziende siano strutturate con sistemi di monitoraggio e controllo che consentano di esercitare quell'efficace vigilanza richiesta dalla giurisprudenza come elemento fondamentale per esimersi o comunque attenuare i profili di responsabilità dell'imprenditore. Un'azienda senza controllo, è sempre un'azienda che si presta ad attività illecite. E di questo i giudici non possono non tenere conto.

(8) Si veda comunque la sentenza di cui alla nota n. 7: non è essenziale la pluralità di soggetti agenti né tanto meno il vincolo associativo come conosciuto nel codice penale.

(9) Cassazione penale, Sez. III, 6 ottobre 2005, n. 40827

(10) Cassazione penale, Sez. III, 15 dicembre 2010, n. 3634.

(11) L'articolo 259 del Dlgs 152/2006, dal punto di vista strettamente penale prevede la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi. È prevista obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto utilizzato per il traffico illecito.

(12) Le sanzioni possono essere amministrative pecuniarie o interdittive. Per un inquadramento gene-

rale, si veda su questa stessa rivista l'articolo di P. Fimiani a pag. 17.

(13) Il valore delle quote è determinato dal giudice partendo da un minimo di 258 euro ad un massimo di 1.548 euro.

(14) L'articolo 260 del Dlgs 152/2006 prevede dal punto di vista strettamente penale la reclusione da uno a sei anni. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni. Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente

(15) "a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizza-

zioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi."

(16) Articolo 16, comma 3, Dlgs 231/2001: "se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione di reati in relazione ai quali è prevista la sua responsabilità è sempre disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività e non si applicano le disposizioni previste dall'articolo 17".

Tabella di sintesi

Dlgs 152/2006	Titolo di reato	Descrizione condotta	Sanzione penale	Sanzione ex Dlgs 231/2001
Articolo 259	Traffico illecito di rifiuti	Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (Cee) 1° febbraio 1993, n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso	Ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi. Sanzione accessoria: confisca obbligatoria del mezzo	Sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote
Articolo 260	Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti	Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti	1. Reclusione da uno a sei anni, 2. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni	Sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, nel caso previsto dal comma 1 e da quattrocento a ottocento quote nel caso previsto dal comma 2 (*).

(*) Se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di cui all'articolo 260 del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, e all'articolo 8 del Dlgs 6 novembre 2007, n. 202, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3, del Dlgs 8 giugno 2001 n. 231.