

## 5.5 Il deposito incontrollato e lo stoccaggio

Il **deposito incontrollato**<sup>78</sup>, è attività caratterizzata dalla temporaneità dell'accumulo dei rifiuti in un sito con caratteristiche di pericolosità per la salute e per l'ambiente; esso, quindi, esula dai concetti rigidamente schematici previsti dal legislatore in ordine, ad esempio, al deposito temporaneo e allo stoccaggio di rifiuti<sup>79</sup>. La disciplina sanzionatoria applicabile è quella prevista per la violazione del divieto di abbandono di rifiuti e già esaminata.

Tuttavia, per quanto concerne lo **stoccaggio di rifiuti**, cui l'abrogato D.P.R. n. 915/82 faceva espresso riferimento parlando di stoccaggio provvisorio<sup>80</sup> all' art. 16, va osservato che il D.lgs. n. 22/97 ne fornisce, a differenza del deposito incontrollato, una definizione atteso che, sensi dell'art. 6, comma primo, lett. l) per stoccaggio si intende : «le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'allegato B nonché le attività di

---

<sup>77</sup> L'ordinanza ex art. 14 D.Lgs. n. 22/97 ha carattere ripristinatorio e sanzionatorio per cui si rende inapplicabile l'istituto nel caso in cui il proprietario dimostri l'assoluta indisponibilità dell'area e, comunque, non si accerti un comportamento doloso o colposo del destinatario dell'ordinanza nonché di un nesso causale fra tale comportamento e l'alterazione ambientale da rimuovere. In tal senso TAR Lombardia, sez. I Milano, 24 novembre 1999, n. 3906 e TAR Emilia Romagna, sez. I Bologna, 19 febbraio 1998, n. 68. Sul punto v. anche L. PRATI, *Danno ambientale, inquinamento da rifiuti e responsabilità ripristinatorie*, in *Ambiente*, 1999, n. 5, pag. 445, ove l'autore rileva come la normativa previgente (art. 9 D.P.R. n. 915/82) prevedeva che la rimessione in pristino dovesse essere ordinata dal sindaco qualora esistessero motivi sanitari, igienici o ambientali mentre il D.Lgs. n. 22/97 prevede semplicemente lo smaltimento dei rifiuti come conseguenza dell'illecito, a prescindere dall'indagine circa l'esistenza di specifici pericoli che giustificino la rimozione, con ciò rafforzandosi la funzione prettamente risarcitoria /ripristinatoria dell'ordinanza ex art. 14 D.Lgs. cit.

<sup>78</sup> Di cui costituisce fattispecie speciale il cd. deposito temporaneo di cui all'art. 6 lett. m), caratterizzato da precisi limiti quantitativi e qualitativi.

<sup>79</sup> P. PAGLIARA, *Rifiuti: se e quando scatta l'obbligo di bonifica*, in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, 2000, n. 60, pag. 11, ritiene che la nozione di deposito incontrollato possa ricavarci, alla luce di un esame complessivo della normativa in materia di rifiuti, «solo in via residuale, andando necessariamente riferita ad operazioni che non sono né di smaltimento né di recupero né di deposito temporaneo». M. SANTOLUCI, op. cit. pag. 204 ritiene che il concetto di «deposito incontrollato» riguardi l'azione di chi si disfa di un modesto cumulo di rifiuti mediante appunto «deposito» in un'area, così integrando una fattispecie quantitativamente e qualitativamente superiore al semplice atto unico dell'«abbandono» previsto dallo stesso combinato normativo.

<sup>80</sup> Va ricordato che la giurisprudenza ne aveva delimitato la nozione ritenendo che esso consiste nella raccolta e immagazzinamento di rifiuti in attesa della loro eliminazione, sia che detto immagazzinamento avvenga nei luoghi di produzione sia che esso venga effettuato altrove; in altri termini, nello stoccaggio provvisorio si evidenzia il carattere non precario dell'ammasso, non più direttamente controllato dal produttore e oggettivamente destinato alle ulteriori fasi di smaltimento previste nell'art. 16 D.P.R. n. 915/82. Così Cass. Pen., sez. III, 18 settembre 1996, n. 8481.

recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di materiali di cui al punto R13 dell'allegato C»<sup>81</sup>; pertanto, va osservato che se, precedentemente, il c.d. stoccaggio provvisorio era soggetto ad autorizzazione ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. n. 915/82 in quanto singola fase dello smaltimento dei rifiuti tossico-nocivi ora la fattispecie è ricompresa nella gestione dei rifiuti ed è confluita, ai fini sanzionatori, nell'art. 51, comma 1, D.Lgs. n. 22/97 atteso che rientra, comunque, ai sensi dell'art. 6 lett. l) *nelle attività di smaltimento*<sup>82</sup> o recupero. Del resto, l'art. 51, comma 1, D.lgs. n. 22/97 sanziona oggi chiunque effettua una attività di raccolta, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione.

Val la pena di ricordare che una disciplina peculiare è prevista per il **deposito temporaneo** presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi<sup>83</sup>; invero, l'art. 45 del D.Lgs. n. 22/97 stabilisce le condizioni temporali e quantitative da rispettare per tale forma di deposito al fine di evitare rischi per la salute, nel contempo individuando specifici obblighi in capo «al direttore o responsabile sanitario della struttura pubblica o privata»(art. 45, co. 2). Viene così costruita una figura di reato «proprio» considerando che la inosservanza delle prescrizioni comporta la applicazione di sanzioni penali, salvo il caso in cui il deposito concerna quantitativi non superiori a duecento litri poiché in tale ultima ipotesi è prevista una mera sanzione amministrativa (art. 51, comma 6)<sup>84</sup>.

Nel caso concreto, potrebbero, però, individuarsi responsabilità anche di altri soggetti che risponderebbero nella qualità di «estranei» con il soggetto attivo del reato «proprio» in base alle regole del concorso di persone nel reato.

<sup>81</sup> P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, 2000, Cedam, pag. 512, rileva che la legge definisce lo stoccaggio secondo una «duplice tipologia, come deposito preliminare, quando i rifiuti vengono raggruppati in vista del loro smaltimento; mentre l'analogo accumulo finalizzato al successivo recupero costituisce la messa in riserva».

<sup>82</sup> In tal senso Cass. Pen., sez. III, 4 febbraio 2000, n. 3870 che ha ritenuto che «l'attività di stoccaggio provvisorio di olii esausti prodotti da terzi, che integrava la contravvenzione di cui all'art. 25, comma 1, P.R. 915/82 quando fosse stata effettuata senza la autorizzazione di cui all'art. 6 lett. d) del citato D.P.R., rientra ora nella nozione di gestione di rifiuti di cui al D.Lgs. 22/97 ed è punibile ai sensi dell'art. 51, comma 1, essendosi verificata una successione di leggi penali nel tempo. In senso conforme anche Cass. pen., sez. III, 10 novembre 1998, n. 13577, AVITABILE.

<sup>83</sup> Va ricordato che con D.M. 26 giugno 2000, n. 219, intitolato «Regolamento recante la disciplina per la gestione dei rifiuti sanitari, ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22», ha trovato materiale attuazione il disposto dell'art. 45, comma 4, D.Lgs. n. 22/97 con previsione di una disciplina organica, esaustiva dei rifiuti sanitari (oltre che dei rifiuti cimiteriali) ed indicazione dettagliata delle categorie di rifiuti appartenenti al *genus* dei rifiuti sanitari. La emanazione del citato Regolamento appare fondamentale nell'ottica di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e della salute pubblica attraverso, in particolare, il perseguimento degli obiettivi di riduzione/prevenzione della produzione di rifiuti sanitari, di diminuzione della pericolosità degli stessi, di incentivazione del reimpiego, del recupero e del riciclaggio. Per un approfondimento sul tema v. A. MURATORI, *Le nuove regole per la disciplina dei rifiuti sanitari (e dei rifiuti cimiteriali)*, in *Ambiente*, 2000, n. 10, pag. 928; P. GIAMPIETRO, *Conferimento dei rifiuti sanitari sterilizzati in discarica*, in *Ambiente*, n. 10, 2000, pag. 921, ove, l'autore, in particolare, ritiene che la regola della termodistruzione dei rifiuti pericolosi, fissata dal terzo comma dell'art. 45, non è giuridicamente estensibile ai rifiuti sanitari a rischio infettivo (adeguatamente) sterilizzati e certificati.

<sup>84</sup> Art. 51, comma 6, recita:

«Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle prescrizioni di cui all'articolo 45, è punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con la pena dell'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni. Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.582 a euro 15.493 per quantitativi non superiori a duecento litri».

La disciplina relativa al **deposito temporaneo dei rifiuti sanitari** si pone in rapporto di specialità rispetto alle disposizioni previste dall'art. 6 lettera m) D.Lgs. n. 22/97 in tema di deposito temporaneo in genere<sup>85</sup>. Per quanto concerne quest'ultimo è interessante ricordare che, secondo Cass. pen., sez. III, 19 giugno 2000, n. 7140 «Il deposito temporaneo di rifiuti ai sensi dell'art. 6, punto m), del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 è legittimo soltanto ove sussistano alcune precise condizioni temporanee quantitative e qualitative; in assenza di tali condizioni, il deposito di rifiuti nel luogo in cui sono stati prodotti è equiparabile giuridicamente all'attività di gestione di rifiuti non autorizzata, prevista come reato dall'art. 51 del D.Lgs. n. 22/97». Infine, va notato che la Suprema Corte<sup>86</sup> ha chiarito che «la disciplina dettata per il deposito temporaneo dei rifiuti non pericolosi dall'art. 6, comma 1, lett. m), punto 3, del D.lgs. 22/97, va intesa (privilegiando doverosamente, fra le varie interpretazioni possibili, quella che risulta più aderente alla direttiva comunitaria di cui il citato decreto legislativo costituisce attuazione) nel senso che il deposito temporaneo potrà essere mantenuto fino al termine di durata di un anno solo se, in tutto il detto arco temporale e cioè complessivamente, non venga superato il limite di 20 metri cubi, assumendo autonomo rilievo la cadenza almeno trimestrale prevista nella prima parte della suddetta disposizione per l'avvio del materiale alle operazioni di recupero o di smaltimento solo quando i vari conferimenti siano tutti inferiori ai venti metri cubi e siano avviati alle suddette operazioni prima del raggiungimento del summenzionato limite quantitativo mentre, in ogni caso, l'avviamento deve essere effettuato quando il medesimo limite viene raggiunto».

## 5.6 La omessa bonifica dei siti inquinati

Di notevole interesse è la disposizione, introdotta con il D.Lgs. n. 389/97, di cui all'art. 51 bis con cui viene penalmente sanzionata **la omessa bonifica dei siti inquinati**.

Detto articolo, infatti, stabilisce che: «chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto ed attuale di inquinamento previsto dall'articolo 17, comma 2, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 2.582 a euro 25.822 se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'articolo 17. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da euro 5.164 a euro 51.645 se l'inquinamento è provocato da rifiuti pericolosi».

<sup>85</sup> Va rilevato che il deposito temporaneo viene definito come «raggruppamento di rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti» nel rispetto di specifiche e dettagliate condizioni indicate nello stesso art. 6 lett. m) e, qualora le suddette condizioni siano rispettate esso è esente da autorizzazione; infatti, in tal caso non può considerarsi operazione di recupero o di smaltimento bensì una normale fase del ciclo produttivo. Per un approfondimento sul tema del deposito temporaneo v. P.FIMIANI, *Acque, rifiuti e tutela penale*, 2000, Giuffrè, pag. 434 ss. M. SANTOLUCI, *op. cit.*, pag. 233, osserva come il deposito temporaneo sia una deroga eccezionale rispetto all'ordinario sistema di gestione delineato dall'articolo 28 del decreto Ronchi per cui «ove i criteri che regolano la deroga non vengano rispettati, si torna automaticamente al regime-base ed alle sanzioni ordinarie previste per tutti gli illeciti connessi alla violazione del sistema di gestione».

<sup>86</sup> Cass. pen., sez. III, 21 aprile 2000, n. 4957.

Va evidenziato che le disposizioni contenute negli articoli 17 e 51 bis del Decreto Ronchi sono rimaste di fatto inattuato sino alla emanazione del decreto ministeriale<sup>87</sup> **25 ottobre 1999, n. 471** con il quale, in osservanza al disposto dell'art. 17, comma primo<sup>88</sup>, sono stati definiti i **limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli**, delle acque superficiali e sotterranee nonché le procedure per il prelievo e analisi dei campioni e i criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati.

Invero, sino alla emanazione del suddetto decreto, non essendo stati definiti i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque non scattava quell'obbligo di procedere alla bonifica del sito inquinato cui è indissolubilmente legata la fattispecie penale prevista dall'art. 51 bis del decreto Ronchi. Tale obbligo è previsto dalla prima parte dell'art. 17, comma 2, che così recita: «Chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determini un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento.»

È evidente che, qualora la situazione di inquinamento sia derivata da attività illecite (es. realizzazione e gestione di una discarica abusiva) il soggetto responsabile sarà sanzionato anche per le suddette attività oltre che, ricorrendone i presupposti, per il reato di cui all'articolo 51 bis del decreto Ronchi.

Dall'esame congiunto degli articoli 17 e 51 bis è agevole rilevare che la pena è collegata alla mancata realizzazione, da parte del responsabile, della bonifica secondo la procedura (v. oltre par. 8) dell'art. 17; quindi, la fattispecie penale di cui all'art. 51 bis costituisce una tipica incriminazione di scopo atteso che la norma mira non tanto a tutelare il puntuale adempimento della procedura di bonifica quanto, sotto un profilo sostanziale, a proteggere l'ambiente dall'inquinamento<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Titolo «Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni e integrazioni».

<sup>88</sup> Art. 17, comma 1, recita: «Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Ministro dell'ambiente avvalendosi dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), di concerto con i ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, definisce: a) i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione specifica destinazione d'uso dei siti; b) le procedure di riferimento per il prelievo e l'analisi dei campioni; c) i criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica del ripristino ambientale dei siti inquinati, nonché per la redazione dei progetti di bonifica. c-bis) tutte le operazioni di bonifica di suoli e falde acquifere che facciano ricorso a batteri, a ceppi batterici mutanti, a stimolanti di batteri naturalmente presenti nel suolo al fine di evitare i rischi di contaminazione del suolo e delle falde acquifere».

<sup>89</sup> Così P.FIMIANI, *Omessa bonifica: le sanzioni penali, in Rifiuti – Bollettino di informazione normativa*, 2000, n. 60, pag. 25; l'autore, inoltre, osserva come la individuazione del profilo sostanziale e non meramente formale della tutela si evince anche dalla disposizione, contenuta nell'art. 51 bis, secondo la quale è possibile subordinare, in caso di sentenza di condanna o di patteggiamento, il beneficio della sospensione condizionale della pena alla esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale. Per approfondimenti in ordine all'inquadramento dogmatico dell'art. 51-bis v. L. PRATI, *Bonifica dei siti inquinati in base al decreto Ronchi: l'art. 51-bis del D.Lgs. 22/97 al vaglio della Cassazione*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2001, n. 1, pag. 77.

Per quanto concerne la natura del reato in esame non vi è univocità di vedute atteso che alcuni<sup>90</sup> ritengono si tratti di *reato a condotta mista*, altri<sup>91</sup> parlano di fattispecie che prevede un comportamento *commissivo* corredato da una condizione di non punibilità ed, infine, vi è chi ritiene trattasi di *reato omissivo*<sup>92</sup>.

È importante ricordare che, per quanto concerne *l'inquinamento pregresso* di siti contaminati emerso in seguito alla attivazione delle procedure di bonifica di cui all'art. 17, il legislatore ha previsto una speciale causa di non punibilità<sup>93</sup>, così accogliendo le esigenze evidenziate dagli operatori del settore ambientale di introdurre norme finalizzate ad incoraggiare i responsabili dell'inquinamento pregresso che, altrimenti, attivando di iniziativa, con le prescritte notifiche, le procedure di cui al citato articolo finivano con l'autodenunciarsi<sup>94</sup>.

L'esame delle disposizioni di cui all'art. 51 bis consente di rilevare, anzitutto, che il **soggetto attivo** del reato non è individuato in modo specifico («chiunque») per cui può identificarsi con qualsiasi soggetto che abbia in concreto inciso sull'attività inquinante<sup>95</sup> e non abbia attivato le procedure di cui all'art. 17.

<sup>90</sup> P. PAGLIARA, *Bonifica dei siti inquinati*, in *Ambiente* 1998, n. 8, pag. 663. ss.

<sup>91</sup> F. GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti inquinati: dal D.Lgs. Ronchi al Ronchi bis*, in *Ambiente*, 1998, n.1, pag. 67 ss.

<sup>92</sup> P. FIMIANI, *op. cit.*, pag. 26, che propende per la natura tipicamente omissiva del reato di cui all'art. 51 bis consistendo lo stesso – sostanzialmente – nella mancata osservanza degli obblighi di bonifica. Aderisce alla tesi del reato omissivo anche F. ANILE, *Bonifica dei siti contaminati: obblighi di ripristino e tutela penale*, in *Ambiente*, 1999, n. 2, pag. 119 e M. Pernice, *op. cit.*, pag. 232. Nello stesso senso anche Cass. pen., sez. III, 7 giugno 2000, n. 1783 secondo la quale «L'art. 51 bis del D.Lgs n. 22/97 contempla un reato omissivo di pericolo presunto, che si consuma ove il soggetto non proceda all'adempimento dell'obbligo di bonifica secondo le scadenze proceduralizzate dall'art. 17 del medesimo decreto».

<sup>93</sup> L'art. 114 della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2000) prevede, infatti, al comma 7, che «Chiunque abbia adottato o adottato le procedure di cui all'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, e di cui al decreto del Ministro dell'Ambiente 25 ottobre 1999 n. 471, o che abbia stipulato o stipuli accordi di programma previsti nell'ambito delle medesime normative, non è punibile per i reati direttamente connessi all'inquinamento del sito posti in essere anteriormente alla data di entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 22 del 1997 che siano accertati a seguito dell'attività svolta, su notifica dell'interessato, ai sensi dell'art. 17 del medesimo decreto legislativo n. 22 del 1997, e successive modificazioni, qualora la realizzazione e il completamento degli interventi ambientali si realizzino in conformità alle predette procedure o ai predetti accordi di programma ed alla normativa vigente in materia». Il successivo comma 8 del citato art. 114 stabilisce poi che «La disposizione di cui al comma 7 non è applicabile quando i fatti di inquinamento siano stati commessi a titolo di dolo o comunque nell'ambito di attività criminali organizzate volte a realizzare illeciti guadagni in violazione delle norme ambientali». Per un approfondimento sul tema vedi L. PRATI, *Bonifiche e non punibilità per l'inquinamento pregresso: prime osservazioni*, in *Ambiente*, 2001, n. 3, pag. 215. V. anche E. ALIOTTA, *La condizione di non punibilità nella finanziaria e la bonifica dei siti nel decreto «Ronchi»*, in *Ambiente*, 2001, n. 3, pag. 221. Per quanto concerne, invece, la delicata problematica relativa alla applicabilità retroattiva della disciplina sulla bonifica dei siti inquinati v. F. GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti contaminati: la prima decisione della Suprema Corte*, in *Ambiente*, 2000, n. 9, pag. 805 ss. Sulla questione v. anche T.A.R. Milano, Sez. I, 13 febbraio 2001, n. 987.

<sup>94</sup> P. FIMIANI, *op. cit.*, il quale rileva che trattasi di situazione che appare in contrasto con il principio costituzionale della inviolabilità del diritto di difesa, sancito dall'articolo 24 della Costituzione.

<sup>95</sup> Sul delicato tema della responsabilità del proprietario del fondo contaminato v. L. Prati, *Il reato di omessa bonifica: primi rilievi della Cassazione*, in *Ambiente*, 2000, n. 11, pag. 1052, ove, l'autore, in particolare, sottolinea come il proprietario del suolo – che non abbia apportato alcun contributo causale all'inquinamento – non ha alcun obbligo di procedere direttamente agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale ed è soggetto solo al connesso onere reale, posto a garanzia degli eventuali interventi di cui si debba fare carico la pubblica amministrazione in via sostitutiva per essere l'inquinatore rimasto sconosciuto o inerte. Cfr. anche Cass. pen., sez. III, 7 giugno 2000, n. 1783, Malinconico, secondo la quale « l'art. 51 bis del D.Lgs. n. 22/97 non può essere applicato al proprietario del suolo che non abbia egli stesso posto in essere alcuna condotta incidente sull'inquinamento o sul pericolo di inquinamento del sito».

In ordine a quest'ultimo profilo appare, tuttavia, pienamente condivisibile quella posizione della dottrina<sup>96</sup> che, tenendo in debito conto le finalità della norma, ritiene la non sanzionabilità delle violazioni formali della procedura che, di fatto, non abbiano determinato alcuna conseguenza rilevante ai fini della concreta bonifica del sito inquinato.

## 5.7 Divieto di miscelazione di rifiuti

Nell'ambito penale è stata ricompresa anche la condotta di chi effettui attività non consentite di miscelazione di rifiuti; infatti, la violazione del **divieto di miscelazione di rifiuti** di cui all'art. 9 del decreto Ronchi è sanzionato penalmente ai sensi dell'art. 51 commi 1, lettera b) e 5.

La violazione del divieto comporta, comunque, l'obbligo per il responsabile di procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati pena la applicazione delle sanzioni penali previste dall'art. 50, co.2.; tuttavia, poiché l'obbligo di procedere alla separazione dei rifiuti abusivamente miscelati sorge solo allorché detta separazione sia «tecnicamente ed economicamente possibile» esiste il concreto rischio che la previsione resti, di fatto, inapplicata.

Deve osservarsi che è in attuazione dell'art. 2 della direttiva 91/689/CEE che il decreto Ronchi ha introdotto il divieto di miscelazione tra categorie diverse di rifiuti pericolosi ovvero di rifiuti pericolosi con quelli non pericolosi; la miscelazione è, tuttavia, ammessa, in deroga al divieto e previa autorizzazione, al fine di rendere più sicuro il recupero e lo smaltimento sempreché siano rispettate le condizioni di cui all'art. 2 comma 2, ossia con modalità tali da evitare rischi per la salute dell'uomo e pregiudizi per l'ambiente.

## 5.8 Il traffico illecito di rifiuti

Con il D.Lgs. n. 22/97 è stata introdotta una nuova fattispecie penale qualificata **traffico illecito di rifiuti**. L'art. 53, comma 1, così come modificato dall'art. 14 della L. 1-3-2002, n. 39, legge comunitaria 2001 dispone, infatti:

«Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993<sup>97</sup>, 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 1.549 euro a 25.822 euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.»

<sup>96</sup> L. RAMACCI, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Cedam, 2001, pag. 233. Anche L. IMPERATO, *Inquinamento del suolo e responsabilità penale*, in *La tutela penale dell'ambiente*, Giappichelli, 2000, pag. 133, ritiene che occorre valutare caso per caso ed in concreto, alla stregua del principio di offensività, se l'eventuale inosservanza dei termini di cui all'art. 17 D.Lgs. n. 22/97 abbia o meno danneggiato l'ambiente al fine di evitare di sanzionare ex art. 51 bis un comportamento che, alla fine, raggiunge lo scopo voluto dalla norma, cioè la bonifica e il ripristino ambientale.

<sup>97</sup> « Art.26 - 1. Costituisce traffico illecito qualsiasi spedizione di rifiuti:

a) effettuata senza che la notifica sia stata inviata a tutte le autorità competenti interessate conformemente al presente regolamento, o

Trattasi di fattispecie la cui pratica attuazione è tutta da «scoprire» atteso che il comportamento incriminabile va valutato con riferimento alle articolate condotte di cui all'articolo 26 del citato regolamento, nato dalla esigenza di controllare le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti.

Appare logico che per poter parlare di un vero e proprio traffico sia necessario accertare la esistenza di una, seppur minimale, sistematicità operativa e di una organizzazione stabile; naturalmente la spedizione di rifiuti attraverso traffico illecito non esclude che il reato di cui all'art. 53 possa *concorrere con altri specifici reati* relativi al trasporto di rifiuti quali, ad esempio, quelli di cui all'art. 52, comma 3, in tema di formulario e false certificazioni di analisi.

L'osservazione critica che può muoversi concerne la tecnica legislativa utilizzata nel senso che, per individuare il comportamento incriminabile, si fa rinvio ad un articolo di un regolamento comunitario che, a sua volta, rinvia a determinati tipi di rifiuti elencati in un allegato del regolamento stesso; inoltre, il richiamato art. 26 si scinde in svariate distinte ipotesi con ulteriori rinvii ad altre norme per cui diventa davvero *arduo individuare con certezza, nel caso concreto, il precetto penale*.

Per il reato relativo al traffico illecito (analogamente alle ipotesi di illecito trasporto di cui agli articoli 51 e 52 co. 3) il legislatore ha previsto la misura di sicurezza della **confisca obbligatoria** del mezzo di trasporto utilizzato qualora sia intervenuta sentenza di condanna o quella emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (cd. patteggia-

---

b) effettuata senza il consenso delle autorità competenti interessate, ai sensi del presente regolamento, o  
c) effettuata con il consenso delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazione, false dichiarazioni o frode, o

d) non concretamente specificata nel documento di accompagnamento, o

e) che comporti uno smaltimento o un recupero in violazione delle norme comunitarie o internazionali, o

f) contraria alle disposizioni degli articoli 14, 16, 19 e 21.

2. Se di tale traffico illecito è responsabile il notificatore, l'autorità competente di spedizione controlla che i rifiuti in questione:

a) siano ripresi dal notificatore o, se necessario dalla stessa autorità competente, all'interno dello Stato di spedizione, oppure, se ciò risulta impossibile,

a) vengano smaltiti o recuperati secondo metodi ecologicamente corretti, entro un termine di 30 giorni a decorrere dal momento in cui l'autorità competente è stata informata del traffico illecito o entro qualsiasi altro tempo eventualmente fissato dalle autorità competenti interessate.

In tal caso viene effettuata una nuova notifica. Gli Stati membri di spedizione e gli Stati membri di transito non si oppongono alla reintroduzione dei rifiuti qualora l'autorità competente di destinazione ne presenti motivata richiesta illustrandone le ragioni.

3. Se di tale traffico illecito è responsabile il destinatario l'autorità competente di destinazione provvede affinché i rifiuti in questione siano smaltiti con metodi ecologicamente corretti dal destinatario o, se ciò risulti impossibile, dalla stessa autorità competente entro il termine di 30 giorni a decorrere dal momento in cui è stata informata del traffico illecito o entro qualsiasi altro termine fissato dalle autorità competenti interessate. A tale scopo esse cooperano, se necessario, allo smaltimento o al recupero dei rifiuti secondo metodi ecologicamente corretti.

4. Quando la responsabilità del traffico illecito non può essere imputata né al notificatore né al destinatario, le autorità competenti provvedono, cooperando, affinché i rifiuti in questione siano smaltiti o recuperati secondo metodi ecologicamente corretti. Tale cooperazione segue orientamenti stabiliti in conformità della procedura prevista dall'art. 18 della direttiva 75/442/CEE.

5. Gli Stati membri adottano le appropriate misure legali per vietare e punire il traffico illecito.»

mento)<sup>98</sup>. Trattasi di una sanzione che comporta un notevole danno economico al soggetto ritenuto responsabile e, quindi, destinata ad avere rilevante efficacia dissuasiva<sup>99</sup>.

Di recente, inoltre, è stato introdotto il reato di **organizzazione di traffico illecito di rifiuti** previsto dall'articolo 53 bis, introdotto dalla legge 23 marzo 2001 n. 93 titolata Disposizioni in campo ambientale.

La suddetta norma, infatti, al primo comma prevede che «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 è punito con la reclusione da uno a sei anni»; sono, poi, previsti aggravamenti di pena se trattasi di rifiuti ad alta radioattività.

Il reato in esame, diversamente dall'ipotesi contravvenzionale del traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 53 viene configurato come delitto<sup>100</sup> e «costruito» in modo da avere un ampio raggio di applicazione; infatti, oltre a sanzionare una pluralità di operazioni, ciascuna sufficiente a integrare il delitto, il legislatore indicando le attività punibili si riferisce genericamente anche a chi «gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti», semprechè alla base vi sia una struttura organizzativa che operi o sia idonea ad operare in modo continuativo<sup>101</sup>.

Va rilevato che l'articolo 53 bis, ai commi 3 e 4, prevede **pene accessorie** (interdizione dai pubblici uffici, dalla professione, incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione ecc.) conseguenziali alla condanna nonché la possibilità di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena alla eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

<sup>98</sup> Cass., pen., sez. III, 4 luglio 2000 in *Ambiente*, 2000, n. 10, pag. 983, ha ritenuto che la misura della confisca del mezzo di trasporto « si applica anche nelle ipotesi di violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione o dei requisiti e condizioni richiesti dall'iscrizione o dalla comunicazione, ex art. 51, comma 4, D.Lgs. n. 22/97, sull'essenziale rilievo che la disposizione che la prevede contiene un richiamo integrale all'art. 51, senza operare alcuna distinzione».

<sup>99</sup> Sulla confisca nel caso di traffico illecito, tuttavia, va osservato che, non è stata minimamente presa in considerazione la posizione del terzo atteso che l'art. 53 co. 2 prevede la confisca obbligatoria sia nel caso in cui il terzo fosse già proprietario dei mezzi al momento della commissione del reato sia quando questi abbia acquistato la proprietà successivamente alla consumazione dei fatti-reato; pertanto, emerge palese la differenza con quanto previsto in tema di confisca dell'area ove venga realizzata una discarica abusiva (art. 51, co. 3) in quanto in quest'ultimo caso il legislatore ha preso in considerazione la posizione del terzo proprietario escludendo la confisca dell'area se egli non abbia partecipato nell'illecito.

<sup>100</sup> È agevole rilevare che l'inciso «al fine di conseguire un ingiusto profitto» comporta che il legislatore richiede, sotto il profilo dell'elemento soggettivo, il dolo specifico.

<sup>101</sup> Sul punto v. P. GIAMPIETRO, *Prime note sulle nuove «disposizioni in campo ambientale»*, in *Ambiente*, 2001, n. 5, pag. 408 il quale, analizzando la previsione di cui all'art. 53 bis ne evidenzia la genericità e, quindi, la possibilità che la stessa possa essere destinata a «criminalizzare» l'intero ambito di applicabilità del decreto Ronchi atteso che la stessa si riferisce all'area della (abusiva) gestione in forma professionale di rifiuti. Per ulteriori approfondimenti sull'argomento v. L. PRATI, *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in *Ambiente*, 2001, n.7, pag. 625 ss. Inoltre, va rilevato che altro aspetto problematico della norma è il riferimento agli **ingenti** quantitativi di rifiuti che devono essere gestiti dall'autore dell'illecito atteso che, in carenza di criteri obiettivi di valutazione della sussistenza di questo requisito, possono essere sollevati dubbi di costituzionalità in relazione al principio di determinatezza e tassatività della legge penale espressi dall'art. 25 della Carta Costituzionale.



## 6. Gli illeciti depenalizzati e la successione di leggi penali

È significativo notare che il decreto Ronchi ha depenalizzato (art. 52) le condotte connesse alla **tenuta del registro** di carico e scarico dei rifiuti di cui all'art. 12 comma 1 nonché quelle inerenti il **Catasto dei rifiuti** di cui all'art. 11 comma 3, in passato penalmente sanzionate secondo la disciplina dell'abrogato D.P.R. n. 915/82.<sup>102</sup>

È opportuno affrontare, seppur sinteticamente, la delicata questione relativa alle sanzioni eventualmente da applicare alle condotte che sono state depenalizzate con l'entrata in vigore del decreto Ronchi quali, ad esempio, quelle connesse alla mancata o irregolare tenuta del registro di carico e scarico.

È pacifico l'orientamento giurisprudenziale (Cass. civ. S.U., 27-6-1994, n. 7394) secondo il quale chi abbia commesso, **prima di una legge di depenalizzazione**, una violazione trasformata da illecito penale in illecito amministrativo, non viene assoggettato ad alcuna sanzione né penale né amministrativa. Invero, il giudice penale deve sempre mandare assolto l'imputato perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e non potrà essere applicata la nuova sanzione amministrativa perché riguarderebbe fatti commessi prima della legge di depenalizzazione.

È evidente che i principi richiamati per giungere a tale conclusione sono quello di legalità dell'illecito amministrativo (art.1 legge 689/81) e quello secondo cui la retroattività della norma penale più favorevole non è estensibile nel caso di degradazione ad illecito amministrativo di un fatto precedentemente previsto come reato (art. 2 c.p.).

La sola ipotesi nella quale può applicarsi la nuova sanzione amministrativa, anche alle violazioni commesse prima della depenalizzazione, è quella in cui la legge di depenalizzazione stessa preveda una **disposizione transitoria** in tal senso come, ad esempio, è avvenuto con gli artt. 40 e 41 della legge 24 novembre 1981 n. 689, «Modifiche al sistema penale».

Ebbene, per quanto concerne il decreto Ronchi, una disposizione transitoria di tal tipo è prevista dall'art. 55 co. 3, che così dispone: « Per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto l'autorità giudiziaria, **se non deve pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento**, dispone la trasmissione degli atti agli enti indicati al comma 1 (cioè Provincia o Comune secondo i casi) ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative».

Seppur il tenore testuale della suddetta disposizione non è del tutto chiaro, una sua interpretazione logica e «complessiva» induce a ritenere che l'espressione «se non deve pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento» va riferita a decreti o sentenze che affermano, nel merito, la insussistenza del fatto o la mancata commissione dello stesso da parte dell'indagato o imputato ovvero quando questi lo ha commesso nell'adempimento di un dovere o nella esecuzione di una facoltà legittima o in stato di necessità.

<sup>102</sup> Si esprime in senso critico in merito alla depenalizzazione degli illeciti connessi alla tenuta del registro di carico e scarico, G. AMENDOLA, *Inquinamenti*, 2001 EPC LIBRI, pag. 100.

In altri termini, l'inciso sopraindicato non può interpretarsi in senso letterale poichè altrimenti l'autorità giudiziaria non disporrebbe mai la trasmissione degli atti a quella amministrativa in quanto, dopo la depenalizzazione degli illeciti dovrebbe sempre archiviare (o, a seconda della fase del procedimento, prosciogliere), quantomeno con la formula perchè il fatto non è più previsto dalla legge come reato e quindi la norma *de qua* risulterebbe priva, oltre che di significato, anche di possibili applicazioni. Pertanto, qualora il decreto di archiviazione o la sentenza di proscioglimento siano stati emessi in ragione della intervenuta depenalizzazione l'autorità giudiziaria deve trasmettere gli atti alla competente autorità amministrativa affinché quest'ultima applichi le (nuove) sanzioni amministrative previste<sup>103</sup>.

Ben diversa è, invece, la situazione allorchè una condotta rilevante penalmente ai sensi dell'abrogato D.P.R. n. 915/82 sia stata sostanzialmente «riprodotta» nel D.lgs. n. 22/97. In tale ipotesi, infatti, si è di fronte ad una successione di leggi penali e si applica, ricorrendone i presupposti, l'art. 2 co. 3 c.p. che espressamente stabilisce che « se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile».

Sul punto è intervenuta una interessante pronuncia della Suprema Corte<sup>104</sup> secondo cui «in tema di successione delle leggi nel tempo, l'abrogazione del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, intervenuta per effetto dell'art. 56 D.lgs. n. 22 del 1997, è applicabile soltanto nel caso in cui la normativa pregressa non trovi più una sostanziale regolamentazione in quella sopravvenuta, attraverso la previsione di fattispecie riprodotte o disciplinate diversamente (rispetto a quelle previgenti). In questi ultimi casi «l'abrogazione» va interpretata non come vera e propria abolitio criminis ma come successione di leggi penali nel tempo e la disciplina da applicare è quella più favorevole, in virtù del dettato dell'art. 2, comma 3, c.p.».

Il caso posto alla attenzione della Suprema Corte era quello di un soggetto che era stato condannato per il reato di cui all'art. 25, co.1, D.P.R. n. 915/82 per avere effettuato senza autorizzazione, quale responsabile di una ditta di raccolta di rottami ferrosi, lo stoccaggio di rifiuti speciali prodotti da terzi. Ebbene, la Corte ha ritenuto che, in relazione alla condotta contestata che aveva originato la condanna, non vi sia stata abolitio criminis a seguito della abrogazione del D.P.R. n. 915/82 atteso che detta condotta è attualmente riconducibile sostanzialmente alla violazione, tuttora penalmente sanzionata, dell'art. 51, co. 1, D.lvo n. 22/97; pertanto, la disciplina da applicare è quella più favorevole risultante dal «confronto» fra l'art. 25 D.P.R. n. 915/82 e il cit. art. 51.

Analogamente, la Suprema Corte<sup>105</sup>, nel caso di un soggetto già condannato per il reato di realizzazione di discarica abusiva ai sensi dell'art. 25, co. 2, D.P.R. n. 915/

<sup>103</sup> In tal senso Pretura Circondariale di Vicenza - Ufficio del G.I.P. - Decreto di archiviazione 17 giugno 1997, in *Ambiente*, 1997, n. 9, pag. 757 ss.. Analogamente P. GIAMPIETRO, *Depenalizzazione: il Giudice penale supera le prime «secche»*, in *Ambiente*, 1997, n. 7, pag. 577 e segg.

<sup>104</sup> Cass. pen., sez. III, 18 maggio 1998, TONIN.

<sup>105</sup> Cass. pen., sez. III, 29 aprile 1997, n. 4013 CHIRICO.

82, ha ritenuto che la fattispecie era punita anche sotto il vigore della nuova normativa rientrando nella previsione dell'art. 51, co. 3, D.lgs. n. 22/97 per cui andava confermata la condanna con applicazione della pena già irrogata in quanto più favorevole; infatti, l'art. 51 cit. prevede una pena congiunta più grave di quella prevista dall'art. 25, co. 2, D.P.R. n. 915/82.

## 7. Ordinanze contingibili e urgenti ex art. 13 D.Lgs. n. 22/97

Il Sindaco, come pure il Presidente della Provincia e quello della Giunta regionale, hanno il potere di emettere, ai sensi dell'art. 13 D.Lgs. n. 22/97, ordinanze contingibili e urgenti (che vanno comunicate al Ministro dell'ambiente ed a quello della Sanità nonché al Presidente della regione) per autorizzare il ricorso temporaneo, per un periodo non superiore a sei mesi, a speciali forme di gestione dei rifiuti<sup>106</sup>, anche in **deroga alle disposizioni vigenti** (che devono essere indicate nel provvedimento) qualora ricorrano i seguenti presupposti:

- a) una *necessità eccezionale ed urgente* di tutelare la salute pubblica e l'ambiente;
- b) la *limitazione nel tempo* del provvedimento;
- c) la *inevitabilità* del ricorso a speciali forme di gestione dei rifiuti.

È compito del presidente della Giunta regionale, entro 120 giorni dalla emanazione dell'ordinanza, promuovere ed adottare le iniziative necessarie al fine di garantire una adeguata gestione dei rifiuti; qualora sia decorso il suindicato termine e sia stata accertata la inerzia del presidente della Giunta Regionale interviene in via sostitutiva il Ministro dell'Ambiente.

Le ordinanze contingibili ed urgenti **non possono essere reiterate per più di due volte**. Detto termine può, tuttavia, essere derogato con provvedimento del Presidente della Regione il quale, previa intesa con il Ministro dell'ambiente, emette ordinanza d'urgenza se ricorrono comprovate necessità (art. 13, comma 4). Trattasi di previsione senza dubbio «pericolosa» per l'ambiente atteso che la sua applicazione non fa riferimento ad un termine finale per cui essa potrebbe comportare il reiterarsi di quella prassi, già verificatasi sotto la vigenza dell'abrogato D.P.R. n. 915/82, che aveva di fatto consentito ai Sindaci di realizzare discariche permanenti nel proprio territorio attraverso la reiterazione continua delle ordinanze in oggetto<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Questione ancora dibattuta concerne la possibilità di procedere, avvalendosi dell'ordinanza contingibile ed urgente ex art. 13 D.Lgs. n. 22/97, alla realizzazione di una discarica di rifiuti. A tal proposito appare pienamente condivisibile quell'orientamento che nega siffatta possibilità in considerazione dell'assenza del carattere di temporaneità che contraddistingue la attività di discarica.

<sup>107</sup> Anche L. RAMACCI, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Cedam, 2001, pag. 219, ritiene che la disposizione del comma quarto dell'art. 13 del D.Lv 22/97 sia suscettibile di interpretazioni distorte e possa, di fatto, consentire di procedere alla reiterazione ripetuta di provvedimenti, con la conseguenza che il ricorso a particolari forme di gestione dei rifiuti perderebbe il necessario requisito della temporaneità. Anche AMENDOLA, *Le ordinanze di urgenza nel nuovo decreto sui rifiuti*, in *Foro it.*, 1999, II, 20, sottolinea che una delle norme più utilizzate negli ultimi quindici anni per eludere gli obblighi del D.P.R. 915/82 è stata proprio la possibilità offerta dall'art. 12 (ora art. 13 D.Lgs. n. 22/97).