

**Penale Sent. Sez. 4 Num. 39150 Anno 2022**

**Presidente: FERRANTI DONATELLA**

**Relatore: VIGNALE LUCIA**

**Data Udiienza: 27/09/2022**

### **SENTENZA**

sul ricorso proposto da:

PROCURATORE DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE TRIBUNALE DI ROMA

nel procedimento a carico di:

inoltre:

avverso l'ordinanza del 11/11/2021 del TRIB. LIBERTA' di ROMA

udita la relazione svolta dal Consigliere LUCIA VIGNALE;

sentite le conclusioni del PG, in persona dell'Avvocato generale PASQUALE FIMIANI,  
che ha chiesto:

In via principale, proporsi alla Corte di Giustizia la seguente duplice questione  
pregiudiziale:



a) se gli articoli 4 e 13 della Direttiva 2008/98 C, e gli articoli 1 e 6 della direttiva 1999/31 CE, vadano o meno interpretati nel senso che non sia consentito l'abbancoamento in discarica dei rifiuti solidi urbani in presenza di una frazione putrescibile, oltre che nel caso in cui non siano sottoposti ad alcun trattamento, anche nel caso in cui vengano sottoposti a trattamento esclusivamente meccanico senza stabilizzazione della frazione organica;

b) se l'articolo 11, lettera e, della Direttiva 2010/75UE, nella parte in cui prevede che "nel caso si producano rifiuti, questi ultimi, in ordine di priorità e conformemente alla direttiva 2008/98/CE, sono riutilizzati, riciclati, recuperati o, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, sono smaltiti evitando e riducendo ogni loro impatto sull'ambiente", debba essere interpretato nel senso che gli impianti di trattamento dei rifiuti contenenti una frazione putrescibile debbano compiere un trattamento non solo meccanico ma anche di stabilizzazione biologica indipendentemente dalla percentuale di umidità e della destinazione del rifiuto trattato.

In subordine, l'annullamento con rinvio.

uditi i difensori:

Avvocato MARCO VALERIO MAZZATOSTA del foro di VITERBO in difesa di  
che si riporta alla memoria depositata, chiede dichiararsi l'inammissibilità del ricorso e, in subordine, ne chiede il rigetto;

Avvocato LUIGI IMPERATO del foro di SANTA MARIA CAPUA VETERE in difesa di  
che si riporta alla memoria depositata, si associa all'avv. MAZZATOSTA nella richiesta di inammissibilità, chiede comunque il rigetto del ricorso;

Avvocato FRANCESCO SAVERIO FORTUNA del foro di ROMA in difesa di  
il quale si riporta alla memoria depositata e chiede il rigetto del ricorso;

Avvocato CROCE PAOLA del foro di ROMA in difesa di  
che si associa.

## RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza del 19 febbraio 2021 il Tribunale di Roma respinse l'appello proposto dal Procuratore della Repubblica contro l'ordinanza del 31 agosto 2020 del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, che aveva respinto la richiesta di sequestro preventivo avanzata dal pubblico ministero nel procedimento a carico di \_\_\_\_\_, di \_\_\_\_\_, di \_\_\_\_\_, della « \_\_\_\_\_ » (d'ora in avanti \_\_\_\_\_) e di altre persone non direttamente interessate alla domanda cautelare.

Contro l'ordinanza del Tribunale, che aveva escluso sussistessero le condizioni per poter adottare il provvedimento richiesto, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma propose ricorso per Cassazione. Con sentenza del 15 luglio 2021 la terza sezione penale di questa Corte accolse sei degli otto motivi di ricorso, con rinvio per nuovo esame al Tribunale di Roma.

Investito della richiesta quale giudice di rinvio, il Tribunale l'ha nuovamente respinta, con ordinanza del 9 dicembre 2021, oggetto del presente ricorso.

2. Per meglio comprendere i termini della questione, è utile chiarire che la richiesta di sequestro preventivo riguarda «lo stabilimento, le quote sociali e l'azienda» gestita dalla \_\_\_\_\_ ed è stata avanzata in relazione ai seguenti reati:

- artt.110, 452 *quaterdecies* cod. pen. (capo A) e artt. 110, 112, 113 cod. pen., 256 comma 1 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (capo D), ascritti ad \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ quale amministratore unico della \_\_\_\_\_; ad \_\_\_\_\_ quale comproprietario, rappresentante della direzione e amministratore di fatto della società stessa; a \_\_\_\_\_ nella qualità di direttrice della Direzione regionale politiche ambientali e ciclo rifiuti della Regione Lazio, funzionario estensore e firmataria dei provvedimenti amministrativi riguardanti la \_\_\_\_\_.

- artt. 110 cod. pen., 29 *quatordecies* d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (capo B) e artt. 110 cod. pen., 28 commi 1 e 2 d.lgs. 26 giugno 2015 n. 105 (capo C) ascritti soltanto ad \_\_\_\_\_ ed \_\_\_\_\_ nelle rispettive qualità sopra indicate.

Il Pubblico ministero, inoltre, ha contestato alla \_\_\_\_\_ - con riferimento al reato di cui all'art. 260 d.lgs. n. 152/2006 (oggi art. 452 *quaterdecies* cod. pen.) commesso dagli amministratori della società - l'illecito amministrativo previsto dall'art. 25 *undecies*, comma 2 lett. f), e comma 8 d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231.

Il sequestro preventivo è stato chiesto: a fini impeditivi con riferimento a tutti i reati sopra indicati; anche a fini di confisca in relazione al reato di cui all'art. 452

*quaterdecies* cod. pen. (capo A). In ipotesi accusatoria, infatti, lo stabilimento, le quote sociali e l'azienda sarebbero stati utilizzati per realizzare la condotta illecita e, ai sensi dell'art.452 *quaterdecies* ultimo comma, in caso di accertamento della penale responsabilità, la confisca «delle cose che servirono a commettere il reato» è obbligatoria.

2.1. Si deve subito precisare che la sentenza di annullamento pronunciata dalla terza sezione penale di questa Corte il 15 luglio 2021 ha accolto motivi di ricorso riferiti a violazioni dell'art. 452 *quaterdecies* cod. pen. sicché, nel presente giudizio, si deve fare riferimento solo al capo A) dell'incolpazione provvisoria nel quale si contesta agli indagati di aver gestito abusivamente ingenti quantità di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi.

In ipotesi accusatoria gli indagati si sarebbero resi responsabili di tale gestione abusiva:

- perché la            è stata autorizzata a svolgere una attività di trattamento esclusivamente meccanizzato di rifiuti urbani indifferenziati contenenti materiale organico putrescibile e ciò sarebbe in contrasto con le norme tecniche di settore [costituite, in particolare, dalle Linee Guida e dalle Migliori Tecniche Disponibili, anche recepite in decreti ministeriali, dai BREF europei (Best Available Techniques Reference documents) e dalle BAT (Best Available Techniques) adottate dalla Commissione europea sulla base dei BREF] che impongono, in questi casi, un trattamento non solo meccanico, ma meccanico-biologico;

- perché tale attività di trattamento esclusivamente meccanico non sarebbe consentita né per la produzione di combustibile secondario (CSS), né per lo smaltimento in discarica dei residui di produzione, attività che vengono invece abitualmente svolte dalla            .

A tali profili ne deve essere aggiunto un altro. Secondo l'accusa la procedeva alla miscelazione di rifiuti speciali pericolosi aventi diverse caratteristiche di pericolosità, ovvero alla miscelazione di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi, (attività autorizzata in deroga ai sensi dell'art. 187 d.lgs. 152/2006) senza aver individuato le caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti in entrata, caratterizzazione necessaria per poter stabilire se gli stessi fossero idonei alle operazioni di recupero o smaltimento previste per la miscela. Tale condotta – che può astrattamente integrare il reato di cui all'art. 256 comma 5 d.lgs. 152/2006 – viene in rilievo, per quanto qui interessa, quale profilo di abusività della gestione dei rifiuti e, quindi, con riferimento alla ipotizzata violazione dell'art. 452 *quaterdecies* cod. pen. Il primo provvedimento di rigetto del Tribunale per il riesame, infatti, è stato impugnato dal Pubblico ministero sotto questo profilo e questo motivo di ricorso è stato accolto dalla sentenza di annullamento del 15

luglio 2021, la quale ha sottolineato che, se confermata, la mancata caratterizzazione dei rifiuti in entrata – o l'esecuzione di tale attività in difformità alle prescrizioni della autorizzazione e alle migliori tecniche disponibili – determinerebbe l'abusività dell'attività di miscelazione «e, con essa, della gestione di rifiuti svolta dalla ».

3. Secondo i principi di diritto affermati dalla sentenza di annullamento (principi ai quali il giudice di rinvio è tenuto a uniformarsi e che non sono in discussione in questa sede), «la verifica della rispondenza delle autorizzazioni ambientali alle BAT, in relazione al tipo di attività svolta e alla incidenza della eventuale difformità, e, in ogni caso, il rispetto di queste ultime (anche in questo caso tenendo conto del tipo di attività e della rilevanza della eventuale inosservanza delle BAT Conclusions), assume rilievo al fine dell'accertamento della abusività della condotta, in quanto le stesse concorrono a definire il parametro, di legge o di autorizzazione, di cui è sanzionata la violazione e la cui inosservanza, se incidente sul contenuto, sulle modalità e sugli esiti della attività svolta, può determinare la abusività di quest'ultima, in quanto esercitata sulla base di autorizzazione difforme da BAT Conclusions rilevanti ai fini di tale attività o in violazione di queste ultime» (così, testualmente, pag. 8 della sentenza n. 33089 del 15 luglio 2021).

Il Tribunale distrettuale osserva che i fatti oggetto del procedimento si riferiscono a un periodo compreso tra il 31 maggio 2017 e il 28 agosto 2019 (date del primo e ultimo sopralluogo eseguiti dalla PG) e tale dato temporale rileva ai sensi dell'art. 29 *octies* d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, norma con la quale «l'atto di appello del PM non si confronta e che la Corte di cassazione non ha menzionato nell'esporre i principi di diritto ai fini del giudizio di rinvio».

3.1. Secondo l'ordinanza impugnata, la corretta applicazione dei principi di diritto enunciati nella sentenza di annullamento impone di verificare quale fosse la normativa vigente all'epoca del fatto e quali norme tecniche fossero operanti e applicabili in quel momento. L'art. 29 *octies* d.lgs. n. 152/2006, infatti, stabilisce che, quando vengano approvate dalla Commissione europea nuove conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di una installazione, l'autorizzazione integrata ambientale che riguarda quella installazione deve essere riesaminata e rinnovata per essere adeguata alle migliori tecniche disponibili e assicurare una più alta protezione ambientale. Per far questo, tuttavia, l'autorità competente ha quattro anni di tempo che decorrono dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea della decisione relativa alle conclusioni sulle BAT [comma 3 lett. a)] e, fino alla pronuncia dell'autorità competente in merito al

riesame dell'AIA, il gestore può continuare l'attività «sulla base dell'autorizzazione in suo possesso» (comma 11). Nel caso di specie – osserva il Tribunale – il termine di quattro anni entro il quale l'AIA rilasciata a CSA avrebbe dovuto essere adeguata alle BAT Conclusions delle quali il Pubblico ministero lamenta l'inosservanza non era ancora trascorso. Nella richiesta di sequestro preventivo, infatti, si fa riferimento a BAT che sono state adottate dalla Commissione europea il 10 agosto 2018 e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 17 agosto 2018, sicché il termine per adeguarsi a tali norme tecniche sarebbe scaduto il 17 agosto 2022, ma la richiesta di sequestro è stata avanzata il 21 maggio 2020, in relazione a fatti commessi nel periodo compreso tra il 31 maggio 2017 e il 28 agosto 2019.

3.2. L'ordinanza impugnata richiama il contenuto della sentenza di annullamento, secondo la quale le BAT Conclusions «si distinguono, all'interno dell'ampia e variegata categoria delle *best practices*, per l'autorità loro impressa dalla Commissione europea». Sostiene che il ruolo e il valore delle BAT sono diversi da quelli di altre norme tecniche ed è per questo che, secondo la sentenza di annullamento, concorrono a «definire il parametro di legge o di autorizzazione di cui è sanzionata la violazione». Sottolinea che, con specifico riferimento alla materia delle discariche, nel periodo in esame, ai documenti di riferimento (BREF europei) sulla base dei quali le BAT Conclusions sono state poi elaborate non poteva essere attribuito un valore analogo.

Il Tribunale distrettuale sostiene, infatti, che, nel periodo in esame, a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, in attesa dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT in materia di discariche di rifiuti, le MTD (anche quelle recepite in precedenza da decreti ministeriali o ispirate a documenti BREF europei) «non costituivano più un "riferimento normativo" [...], ma potevano essere considerate quali "utili riferimenti tecnici"», come tali privi «di portata "autoapplicativa"» e perciò inidonei a «far valutare abusiva l'attività del gestore che comunque si muovesse entro il perimetro dell'AIA» anche ove questa autorizzazione non fosse conforme a tali riferimenti tecnici.

Ne trae la conclusione che, prima della pubblicazione delle BAT Conclusions per il trattamento dei rifiuti (avvenuta il 17 agosto 2018), l'assetto tecnologico di impianti come quello gestito dalla \_\_\_\_\_ non era regolato da BAT né da altre disposizioni tecniche aventi valore normativo (e quindi idonee a «definire il parametro di legge o di autorizzazione di cui è sanzionata la violazione»); che l'autorità amministrativa competente aveva quattro anni di tempo dal 17 agosto 2018 per aggiornare l'AIA e adeguarla alle BAT; che, per tutto quel periodo, la \_\_\_\_\_ poteva continuare l'attività «sulla base dell'autorizzazione in suo possesso».

Muovendo da queste premesse, il Tribunale sostiene che una temporanea discordanza tra il contenuto dell'AIA e le indicazioni delle BAT è prevista ed ammessa dal sistema e, per questo, nel caso di specie, difetta il *fumus* del reato. La \_\_\_\_\_, infatti, operava in conformità con l'autorizzazione e tale gestione di rifiuti non può essere considerata abusiva ai sensi dell'art. 452 *quaterdecies* cod. pen.

3.3. Secondo il Tribunale, inoltre, alcuni indizi forniti a sostegno dell'ipotesi accusatoria non sarebbero persuasivi. In particolare, non sarebbero stati acquisiti elementi indiziari univoci riguardo al mancato rispetto dei criteri di ammissione in discarica dei rifiuti ai sensi dell'art. 7 d.lgs. n. 36/2003.

Quanto all'attività di miscelazione in deroga (in ipotesi accusatoria eseguita senza caratterizzare i rifiuti in entrata o caratterizzandoli, ma senza uniformarsi alle prescrizioni della autorizzazione e alle migliori tecniche disponibili) il Tribunale sostiene che non sarebbe stato fornito «idoneo supporto indiziario» in ordine all'esistenza di tali criticità e, in ogni caso, non sarebbe nota – e quindi non potrebbe essere valutata "ingente" – la quantità di rifiuti oggetto della ipotizzata miscelazione abusiva. Sottolinea, in proposito, che la miscelazione in deroga è solo un «segmento dell'attività della \_\_\_\_\_».

3.4. Avendo escluso il *fumus commmissi delicti*, l'ordinanza impugnata ha respinto la richiesta di sequestro preventivo senza compiere valutazioni sulla sussistenza del *periculum in mora*.

4. Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha proposto ricorso per Cassazione contro l'ordinanza del Tribunale per il riesame articolandolo in nove motivi che di seguito si riportano nei limiti strettamente necessari alla decisione come previsto dall'art. 173 comma 1 d.lgs. 28 luglio 1989 n. 271.

4.1. Col primo motivo, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 7 d.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 che fissa le condizioni sulla base delle quali i rifiuti possono essere collocati in discarica.

Il motivo di ricorso deve intendersi riferito ai residui di produzione che avvia in discarica. Il ricorrente sostiene, infatti, che il citato art. 7 sarebbe violato (e pertanto la gestione dei rifiuti da parte della \_\_\_\_\_ sarebbe abusiva ai sensi dell'art.452 *quaterdecies* cod. pen.) perché tali residui vengono prodotti senza aver preventivamente stabilizzato la componente organica dei rifiuti ricevuti. Osserva, in particolare, che l'AIA G16605 del 1° dicembre 2017 consente la ricezione nell'impianto gestito da \_\_\_\_\_ di rifiuti urbani indifferenziati contenenti una frazione organica: materiale putrescibile che la \_\_\_\_\_ è autorizzata a sottoporre a trattamento solo meccanico e dovrebbe essere sottoposto invece a trattamento meccanico-biologico. Sostiene che una tale autorizzazione non è solo in contrasto

con le BAT di settore (ed in specie con la BAT pubblicata sulla G.U dell'Unione europea il 17 agosto 2018), ma, più in generale, con le linee guida e con le migliori tecniche europee e nazionali (BREF e MTD) in materia di trattamento dei rifiuti.

L'art. 7 d.lgs. n. 36/2003 è stato modificato, una prima volta, dall'art. 48 legge 28 dicembre 2015 n. 221 e una seconda volta dal d.lgs. 3 settembre 2020 n. 121. La prima modifica (in vigore dal 1° febbraio 2016) attribuiva all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale il compito di individuare «i criteri tecnici da applicare» per stabilire quando, in deroga ai principi generali, un impianto di discarica poteva ricevere rifiuti non sottoposti a preventivo trattamento e l'ISPRA adempì a tale obbligo nel maggio del 2016 pubblicando le linee guida n. 145/2016 che consentono la collocazione dei rifiuti in discarica senza preventivo trattamento solo nella concorrenza di precisi requisiti (che, nel caso di specie, non sarebbero rispettati).

La seconda modifica (in vigore dal 29 settembre 2020) prevede che i rifiuti urbani indifferenziati e i rifiuti urbani non specificati altrimenti (codici CER 200301 e 200399) possano essere collocati in discarica senza preventivo trattamento quando siano state rispettate le condizioni indicate nell'allegato 8, e tali condizioni, conformi alle indicazioni delle BAT europee in materia di trattamento dei rifiuti, non fanno altro che riprendere il contenuto delle linee guida ISPRA n. 145/2016.

Il ricorrente sostiene che, quantunque non recepite in un decreto ministeriale (come previsto dal comma 5 dell'art. 7 d.lgs. n. 36/2003 nel testo vigente fino al 28 settembre 2020), le norme tecniche contenute nelle linee guida ISPRA non potevano comunque essere ignorate e, poiché non ne fu previsto il rispetto, l'attività svolta da \_\_\_\_\_, ancorché formalmente autorizzata, era abusiva ai sensi dell'art. 452 *quaterdecies* cod. pen.

4.2. Col secondo motivo, il ricorrente lamenta violazione dell'art. 192 cod. proc. pen. e sostiene che tale censura riguarda il rispetto delle regole che presiedono alla valutazione della prova e perciò ha ad oggetto una violazione di legge.

L'ordinanza impugnata sostiene che il mancato rispetto dei requisiti necessari per l'abbancamento in discarica dei rifiuti prodotti dal trattamento svolto nell'impianto della \_\_\_\_\_ - e la conseguente abusività dell'attività svolta dalla società - sarebbero state accertate dal Pubblico ministero sulla base di tre analisi merceologiche eseguite in anni diversi e perciò non conformi ai criteri indicati dall'ISPRA per stabilire se i requisiti dettati dalle linee guida n. 145/2016 siano rispettati. Il Pubblico ministero ricorrente obietta che, così opinando, il Tribunale distrettuale avrebbe violato i principi che presiedono alla valutazione della prova perché avrebbe trasformato regole tecniche di campionamento, rilevanti ai fini

della concessione di autorizzazioni amministrative, in criteri legali di accertamento della sussistenza di illeciti penali.

4.3. Col terzo motivo, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 452 *quaterdecies* cod. pen. in riferimento al requisito dell'abusività della condotta conseguente alla violazione delle BAT e delle norme che riguardano il rilascio dell'AIA.

Il ricorrente ritiene fondata l'argomentazione sviluppata nell'ordinanza impugnata secondo la quale gli indagati avevano tempo fino al 17 agosto 2022 per adeguare l'impianto alle BAT Conclusions del 10 agosto 2018. Sottolinea, però, che, seguendo il ragionamento del Tribunale per il riesame, prima della approvazione delle BAT Conclusions del 2018, le autorizzazioni integrate ambientali non sarebbero state vincolate da nessuna regola tecnica, sicché un impianto di trattamento rifiuti «avrebbe potuto essere autorizzato praticamente a fare qualunque cosa». Osserva che, ai sensi dell'art. 29 *bis* d.lgs. 152/2006 (nel testo introdotto dal D.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 tutt'ora vigente), «nelle more dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT, l'autorità competente utilizza, quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione, le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'art. 16, paragrafo 2, della Direttiva 96/61/CE o dell'art. 16, paragrafo 2, della Direttiva 2008/01/CE» e da ciò si desume che, in assenza di BAT Conclusions regolarmente emanate, nel rilasciare una autorizzazione integrata ambientale, l'autorità competente non può prescindere dai documenti BREF. L'art. 16, paragrafo 2, della Direttiva 96/61/CE prevede infatti che la Commissione europea organizzi «lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e le industrie interessate sulle migliori tecniche disponibili, sulle relative prescrizioni in materia di controllo e i relativi sviluppi» e pubblici ogni tre anni «i risultati degli scambi di informazioni».

Tanto premesso, il ricorrente osserva che nel 2016 non erano ancora state emanate le BAT Conclusions sui rifiuti del 10 agosto 2018 e il BREF sugli impianti di trattamento rifiuti JRC113018 (approvato anch'esso nel 2018) non era disponibile. Era disponibile però il BREF europeo «Waste Treatments Industries - August 2006» e questo documento stabilisce che un rifiuto urbano indifferenziato contenente una qualche componente putrescibile non può essere soggetto a trattamento solo meccanico, ma deve essere sottoposto anche a trattamento biologico di stabilizzazione o di essiccazione.

Sostiene, in sintesi, che, in base ai BREF europei, quando nei rifiuti è presente una frazione organica putrescibile, sia pur minima, è sempre necessario un trattamento biologico preliminare; che, fin dal 2006, i BREF contenevano

indicazioni in tal senso; che, di conseguenza, nel rilasciare l'autorizzazione integrata ambientale per un impianto destinato a produrre combustibile da rifiuti urbani indifferenziati, si sarebbe dovuto prevedere il trattamento biologico di tale frazione organica e, quindi, la presenza di una linea di stabilizzazione. Sottolinea che una analoga previsione era contenuta nelle MTD italiane approvate con decreto del Ministro dell'ambiente del 29 gennaio 2007 (DM DEC/DSA/2007/00040).

4.4. Col quarto motivo (che è strettamente collegato al terzo), il ricorrente sostiene che l'ordinanza impugnata avrebbe violato l'art. 452 *quaterdecies* cod. pen. con riferimento al requisito dell'abusività della condotta conseguente all'aver operato sulla base di titoli autorizzativi illegittimi. Osserva che ai sensi dell'art. 29 *bis* d.lgs. 152/2006, vigente già nel 2014, non potevano essere emanati provvedimenti autorizzativi non conformi alle Linee Guida MTD nazionali e ai BREF di settore e, pertanto, le autorizzazioni di cui la \_\_\_\_\_ era in possesso non erano legittime.

Il ricorrente richiama, poi, i principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità in materia di illeciti edilizi, in base ai quali il mero dato formale dell'esistenza del permesso di costruire non può precludere al giudice penale di valutare la sussistenza del reato. Sostiene che, nel rispetto di questi principi, applicabili anche nel caso di specie, il Tribunale avrebbe dovuto valutare se fossero state violate le norme che regolano l'esercizio del potere autorizzativo e quindi: se l'attività della \_\_\_\_\_ fosse stata consentita in mancanza delle condizioni previste dalla legge, oppure fossero state assentite attività che non avrebbero potuto esserlo per le modalità di realizzazione.

Il ricorrente sottolinea che, secondo la sentenza di annullamento, la condotta abusiva in materia ambientale, idonea a integrare il delitto di cui all'art. 452 *quaterdecies* cod. pen., non è «soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali – ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale – ovvero di prescrizioni amministrative» (pag. 6 della motivazione della sentenza n. 33089 del 15 luglio 2021). Sostiene, quindi, che la sistematica violazione delle disposizioni tecniche dettate nel 2006 dall'Unione europea e nel 2007 dalle MTD nazionali ha reso abusiva l'attività autorizzata, con la possibilità di revoca del titolo abilitativo, in quanto emanato in violazione di legge. Aggiunge che tale illegittimità dell'autorizzazione ambientale avrebbe dovuto essere valutata incidentalmente dal Tribunale per poter poi adeguatamente valutare la contestata illiceità dell'attività svolta dalla \_\_\_\_\_.

4.5. Col quinto motivo il ricorrente lamenta violazione dell'art. 452 *quaterdecies* in relazione all'art. 187 d.lgs. 152/2006.

Osserva che la miscelazione di rifiuti speciali pericolosi aventi diverse caratteristiche di pericolosità o la miscelazione di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi, che sono vietate, di regola, dall'art. 187 d.lgs. 152/2006, possono essere autorizzate in deroga, ma a condizione che l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'art. 183 comma 1 lett. *nn*) del medesimo decreto. Osserva che, anche in questo caso, prima delle BAT Conclusions del 2018, la materia era disciplinata dal documento BREF del 2006 secondo il quale, requisito fondamentale perché l'attività di miscelazione possa essere autorizzata è la corretta identificazione del rifiuto, che ne presuppone la «caratterizzazione», la «classificazione» e, infine, la «codifica».

Secondo il Pubblico ministero ricorrente, tali operazioni sono richieste dal provvedimento con il quale la            è autorizzata alla miscelazione (AIA G16605 del 1° dicembre 2017), ma dalle indagini è emerso che le stesse non venivano correttamente eseguite, tanto che, come evidenziato dal consulente tecnico dell'accusa, le miscele eseguite nel periodo compreso tra il 5 gennaio 2018 e il 9 marzo 2018 erano tutte «supportate da un solo certificato analitico, sempre lo stesso».

Il pubblico ministero ricorrente lamenta che l'ordinanza impugnata abbia ritenuto insufficiente l'accertamento di tali criticità eseguito dal consulente e sostiene che, così facendo, il Tribunale non avrebbe tenuto conto «né della normativa applicabile, né delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, né del precedente *dictum* della Cassazione».

4.6. Col sesto motivo, il ricorrente lamenta violazione dell'art. 187 cod. proc. pen. Sostiene che, poiché la            (ancorché sulla base di una espressa autorizzazione) provvedeva alla miscelazione di rifiuti in deroga al regime ordinario che la vieta, sarebbe stato onere della difesa dimostrare che l'autorizzazione in deroga veniva rispettata. A sostegno di tale assunto, richiama la giurisprudenza di legittimità che pone a carico del produttore l'onere di provare la natura di sottoprodotto di determinati materiali proprio in ragione del fatto che tale qualifica determina l'applicazione di una disciplina derogatoria rispetto a quella generale. Secondo il ricorrente, il Tribunale si sarebbe limitato a ritenere insufficienti i dati contenuti nella relazione del consulente dell'accusa «senza scrutinare [...] l'idoneità delle documentazioni che spettava alla difesa produrre».

4.7. Col settimo motivo il ricorrente si duole del fatto che il Tribunale abbia ritenuto non provata la quantità ingente dei rifiuti oggetto di abusiva attività di miscelazione. Rileva che il rifiuto urbano classificato con CER 200301

rappresentava il 65% del totale dei rifiuti accettati in ingresso nel 2015 e il 72,43% dei rifiuti accettati in ingresso nel 2016. Osserva che la ha ricevuto in quegli anni tra le 40.000 e le 45.000 tonnellate di rifiuti e, in ogni caso, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'ingente quantitativo dei rifiuti, necessario a configurare il delitto di cui all'art.452 *quaterdecies* cod. pen., «deve riferirsi al quantitativo complessivo di rifiuti trattati attraverso la pluralità delle operazioni svolte, anche quando queste ultime, singolarmente considerate, possono essere qualificate di modesta entità» (Sez. 3, n. 39952 del 16/04/2019, Radin, Rv. 278531; Sez. 3, n. 46950 del 11/10/2016, Sepe, Rv. 268667).

4.8. Con l'ottavo motivo, il ricorrente lamenta violazione dell'art. 452 *quaterdecies* cod. pen. con riferimento al requisito della abitudine della condotta. Sostiene che tale requisito sarebbe stato escluso dal Tribunale quando ha affermato che i fatti oggetto del procedimento si riferiscono a un periodo compreso tra il 31 maggio 2017 e il 28 agosto 2019 (date del primo e ultimo sopralluogo eseguiti dalla polizia giudiziaria). Sottolinea che, secondo la giurisprudenza di legittimità, il delitto in esame sanziona «comportamenti non occasionali» di soggetti che, al fine di conseguire un ingiusto profitto, fanno dell'illecita gestione di rifiuti la loro redditizia attività e, indipendentemente dal cristallizzarsi dell'imputazione alla fase della chiusura delle indagini preliminari, il Tribunale avrebbe dovuto tenere conto del perdurare della condotta illecita sia ai fini della valutazione del *fumus commissi delicti* che del *periculum in mora*.

4.9. Col nono e ultimo motivo, il ricorrente si duole della violazione dell'art. 321 comma 1 cod. proc. pen. Ricorda che la richiesta cautelare «è imperniata sul duplice profilo del sequestro impeditivo e di quello del bene strumentale» e che l'annullamento disposto dalla Cassazione con la sentenza del 15 luglio 2021 si riferisce ad entrambi i profili. Sostiene che il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto un giudicato cautelare riguardo al sequestro impeditivo e, per questo, non avrebbe esaminato la sussistenza del *periculum in mora*.

5. Con nota depositata in data 11 marzo 2022 il Pubblico ministero ricorrente ha chiesto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

La Corte di giustizia dovrebbe chiarire, in particolare:

«a) se gli articoli 4 e 13 della Direttiva 2008/98/CE e gli articoli 1 e 6 della Direttiva 199/31/CE vadano o meno interpretati nel senso che non sia consentito l'abbancamento in discarica dei rifiuti solidi urbani in presenza di una frazione putrescibile, oltre che nel caso in cui non siano sottoposti ad alcun trattamento, anche nel caso in cui vengano sottoposti a trattamento esclusivamente meccanico

senza stabilizzazione della frazione organica;

b) se il decreto legislativo n. 121/2020, che consente l'abbancamento in discarica senza trattamento di rifiuti contenenti frazione putrescibile, in presenza di determinati requisiti, sia conforme o meno agli artt. 4 e 13 della Direttiva 2008/98/CE e agli articoli 1 e 6 della Direttiva 1999/31/CE;

c) se, nel caso di rifiuti solidi urbani indifferenziati sottoposti a trattamento esclusivamente meccanico, senza stabilizzazione della frazione organica, tali rifiuti, pur se formalmente classificati con il codice CER 191212, debbano continuare ad essere assoggettati alla disciplina dei rifiuti solidi urbani indifferenziati (CER 200301), stante l'assenza di un idoneo trattamento che ne modifichi sostanzialmente natura e composizione, in ottemperanza a quanto stabilito dalla Corte di giustizia U.E. con sentenza 11 novembre 2021 (C-315/20);

d) se gli articoli 4 e 13 della Direttiva 2008/98/CE, con riferimento alle imprese assoggettate al regime IPPC di cui alla Direttiva 2010/75/UE, vadano interpretati nel senso che agli impianti di trattamento meccanico dei rifiuti, i quali contengano materiale putrescibile, si debba ritenere applicabile sempre la Sezione 4.4. delle BREF comunitarie del 2018 (relativa agli impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti) al fine di garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente, salvo in caso in cui tale frazione putrescibile non sia sottoposta ad ulteriori operazioni di recupero per la produzione di materie prime».

6. Con memoria in data 8 settembre 2022 \_\_\_\_\_ hanno chiesto il rigetto del ricorso. Il difensore degli indagati osserva che la sentenza di annullamento del 15 luglio 2021 ha ritenuto inammissibile il primo motivo di ricorso proposto contro la prima ordinanza del Tribunale per il riesame col quale si sosteneva la violazione dell'art. 7 d.lgs. 36/2003 conseguente all'errata considerazione delle caratteristiche dei rifiuti ricevuti dalla CSA e della percentuale di frazione organica contenuta negli stessi, sicché sul punto vi sarebbe un giudizio cautelare. Sostiene che, a norma dei decreti ministeriali e delle BAT vigenti all'epoca dei fatti, la procedura di stabilizzazione era necessaria solo se il rifiuto urbano indifferenziato da destinare allo smaltimento conteneva una percentuale di materiale organico putrescibile superiore al 15% e tale circostanza di fatto è stata ritenuta non accertata, sicché gli argomenti spesi dal ricorrente per sostenere l'abusività dell'attività svolta dalla \_\_\_\_\_ e l'illegittimità dei provvedimenti autorizzativi sulla base dei quali tale attività era svolta – sono infondati in fatto prima ancora che in diritto. Osserva inoltre che, per ritenere sussistente il *fumus* del delitto previsto dall'art. 452 *quaterdecies* cod. pen., non basterebbe

disapplicare i provvedimenti amministrativi con i quali la \_\_\_\_\_ è stata autorizzata alla gestione di rifiuti, si dovrebbe anche provare la consapevolezza da parte degli indagati dell'illegittimità di tali provvedimenti: un tema che il Pubblico ministero non ha trattato in nessun modo.

7. Il 27 settembre 2022 il Prof. Avv. Francesco Saverio Fortuna ha depositato atto di nomina a difensore di fiducia della \_\_\_\_\_ « \_\_\_\_\_ » sottoscritto da Almerinda Rossillo «nella qualità di procuratore speciale della società» e, con memoria scritta, ha chiesto il rigetto del ricorso sulla base di argomentazioni non dissimili da quelle formulate dal difensore di \_\_\_\_\_

8. Con memoria del 20 luglio 2022, \_\_\_\_\_, per il tramite del proprio difensore, ha sostenuto che il ricorso sarebbe inammissibile perché non presentato ritualmente. Il deposito presso la cancelleria del Tribunale per il riesame, infatti, non è stato eseguito direttamente dall'estensore e firmatario del ricorso, ma da un soggetto terzo: nella specie un assistente giudiziario in servizio presso la segreteria del pubblico ministero.

Nel merito, l'indagata contesta la fondatezza del ricorso sottolineando che la determinazione G16605/2017 è stata emanata in continuità con le precedenti autorizzazioni e nel rispetto delle BAT all'epoca vigenti non essendo ancora applicabili – come puntualmente sottolineato dall'ordinanza impugnata – le BAT Conclusions del 2018.

La ricorrente osserva che la \_\_\_\_\_ è autorizzata ad avviare rifiuti in discarica solo dopo averli trattati e, come risulta dai valori del test di eluato, la qualità del rifiuto risultante dal trattamento è compatibile con il successivo smaltimento secondo le previsioni dei decreti ministeriali cui l'AIA operativa all'epoca dei fatti faceva riferimento. Rileva che il Tribunale ha giustamente considerato insufficienti a fini indiziari le analisi merceologiche effettuate in corso di indagini. Sostiene che agli impianti come quelli gestiti dalla \_\_\_\_\_ «si applicano solo le BAT del 2018» e sottolinea che, nelle conferenze dei servizi cui i tecnici ARPA erano presenti, non sono mai state segnalate le violazioni alle norme tecniche che il ricorso ipotizza. Richiama, infine, il contenuto di una perizia (disposta in altro procedimento relativo ad impianto analogo a quello gestito da \_\_\_\_\_) nella quale è stata ritenuta corretta la sottoposizione a mero trattamento meccanico di rifiuti urbani indifferenziati contenenti una frazione organica.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Deve essere esaminata preliminarmente l'eccezione avanzata dalla difesa , secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile perché depositato presso la cancelleria del Tribunale per il riesame da un assistente giudiziario in servizio presso la segreteria del Pubblico ministero ricorrente e non personalmente dall'estensore e firmatario del ricorso.

Si osserva in proposito che, nell'interpretare le norme relative alle forme richieste per proporre impugnazione, la giurisprudenza di legittimità si è sempre ispirata a un principio di favore. Ha ritenuto, infatti, che «la sanzione dell'inammissibilità per inosservanza delle forme di proposizione consegue unicamente ad una violazione tale da far escludere ogni certezza in ordine alla provenienza dell'atto da chi ne risulta proponente» (Sez. 3, n. 30404 del 08/04/2016, Tagliasco, Rv. 267225; Sez. 4, n. 46238 del 24/09/2019, Masucci, Rv. 277701). Seguendo questa impostazione, in presenza di elementi dai quali fosse possibile desumere, in modo inconfutabile, la paternità dell'atto, sono stati ritenuti rituali anche atti di impugnazione non sottoscritti. Nella medesima prospettiva si è affermato che la persona incaricata ai sensi dell'art. 582 cod. proc. pen. della presentazione di un atto di impugnazione «non deve rivestire una particolare qualifica soggettiva» (Sez. 5, n. 46481 del 20/06/2014, Martinelli, Rv. 261524; Sez. 5, n. 38722 del 06/07/2010, Canfora, Rv. 248896).

Nel caso di specie non v'è dubbio alcuno che il ricorso sia stato proposto dal sostituto Procuratore cui il fascicolo è assegnato il quale lo ha sottoscritto (unitamente al Procuratore aggiunto) e ha incaricato del deposito un assistente giudiziario in servizio presso la sua segreteria. Il profilo di inammissibilità del ricorso prospettato dalla difesa , pertanto, non può ritenersi sussistente.

2. Come noto, ai sensi dell'art. 325 cod. proc. pen., il ricorso per Cassazione contro ordinanze in materia di sequestro è ammesso solo per violazione di legge. In questa nozione i vizi della motivazione possono essere compresi soltanto se si tratta di vizi «così radicali da rendere l'apparato argomentativo posto a sostegno del provvedimento o del tutto mancante o privo dei requisiti minimi di coerenza, completezza e ragionevolezza e quindi inidoneo a rendere comprensibile l'itinerario logico seguito dal giudice» (Sez. U, n. 25932 del 29/05/2008, Ivanov, Rv. 239692). I motivi di ricorso volti a censurare, attraverso la deduzione di una violazione di legge, accertamenti di fatto compiuti dal Tribunale devono pertanto essere ritenuti inammissibili.

Tale è il secondo motivo (che viene per questo esaminato per primo) col quale il ricorrente sostiene che il Tribunale sarebbe incorso in violazione dell'art. 192

cod. proc. pen. perché avrebbe trasformato regole tecniche di campionamento, rilevanti ai fini della concessione di autorizzazioni amministrative, in criteri legali di accertamento della sussistenza di illeciti penali. Per vero, l'ordinanza impugnata non sostiene che il metodo di campionamento indicato dalle linee guida ISPRA per l'esecuzione delle analisi merceologiche sui rifiuti destinati in discarica sia indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati in materia e neppure che il mancato rispetto di quel metodo renda inutilizzabile l'accertamento svolto dal Pubblico ministero. Sostiene invece che le indagini svolte non avrebbero fornito elementi sufficienti a determinare la percentuale di materiale putrescibile presente nei rifiuti prodotti dal trattamento svolto nell'impianto della \_\_\_\_\_ perché le analisi merceologiche compiute nel periodo oggetto di indagine sono soltanto tre e sono state eseguite rispettivamente il 16 giugno 2017, il 19 luglio 2019 e il 27 agosto 2019 mentre le linee guida ISPRA raccomandano di operare «sulla media di almeno quattro campioni all'anno». Nell'economia della motivazione, dunque, il riferimento alle linee guida ha la funzione di meglio chiarire le ragioni per cui le indagini eseguite sono state valutate insufficienti a far ritenere sussistente il *fumus* del reato. Tale motivazione non può dirsi mancante o priva dei requisiti minimi di coerenza, completezza e ragionevolezza, né inidonea a rendere comprensibile l'itinerario logico seguito dal giudice. Nel censurarla, quindi, il ricorrente non lamenta una violazione di legge e il motivo di ricorso è inammissibile.

È questione di diritto, invece, quella relativa alla legittimità del conferimento in discarica di rifiuti che contengano frazioni di materiale organico putrescibile, ma tale diversa questione è oggetto del primo e terzo motivo di ricorso e in relazione ad essi deve essere valutata.

3. Il primo e il terzo motivo sono tra loro strettamente connessi e devono essere esaminati congiuntamente.

Il ricorrente contesta, sotto differenti profili, la correttezza delle conclusioni cui il Tribunale è giunto quanto al valore delle regole tecniche preesistenti alle BAT Conclusions del 10 agosto 2018. Sostiene, infatti, che l'inosservanza di prescrizioni tecniche idonee ad assicurare la più alta protezione ambientale che, secondo il principio diritto affermato ai fini del giudizio di rinvio, può integrare una abusiva gestione di rifiuti rilevante ai sensi dell'art. 452 *quaterdecies* cod. pen. non riguarda solo le BAT Conclusions adottate dalla Commissione Europea e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, ma anche i documenti BREF di cui la Commissione Europea cura la raccolta, documenti che, come le BAT Conclusions, concorrono «a definire il parametro autorizzativo la cui inosservanza è sanzionata» dalla norma in esame. Muovendo da queste premesse, il ricorrente sostiene che il

Tribunale non avrebbe potuto considerare quali meri riferimenti tecnici privi di «portata autoapplicativa» né le linee guida contenute nel decreto del Ministero dell'ambiente del 29 gennaio 2007, né le linee guida ISPRA n.145/2016, né, tanto meno, il BREF europeo «Waste Treatments Industries» dell'agosto 2006.

3.1. La sentenza di annullamento n. 33089 del 15 luglio 2021, sottolinea che le BAT ambientali «si distinguono, all'interno dell'ampia e variegata categoria delle *best practices*, per l'autorità loro impressa dalla Commissione europea, alla quale sono affidati l'elaborazione, il riesame e l'aggiornamento delle cosiddette conclusioni sulle BAT (o Bat Conclusions)», ma non si limita a questo. Osserva, infatti, che il richiamo alle migliori tecniche disponibili è frequente nel d.lgs. n. 152/2006 e non compare solo nell'art. 29 *bis* (che impone di tenerne conto nel rilascio dell'AIA), ma anche in altre norme. Per quanto riguarda le norme in materia di gestione di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, ad esempio, esso compare: nell'art. 180 (che richiama le migliori tecniche disponibili quale strumento per la prevenzione e la riduzione della produzione dei rifiuti); nell'art. 187 (che prevede la possibilità di autorizzare la miscelazione di rifiuti in conformità alle migliori tecniche disponibili); nell'art. 215 (che impone di tenere in considerazione le migliori tecniche disponibili nell'attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuati nel luogo di produzione); nell'art. 237 *octies* (che impone l'adozione di tutte le misure per ridurre le emissioni e gli odori «secondo le migliori tecniche disponibili»).

Si tratta dunque di un richiamo di carattere generale il cui significato è evidente: poiché la materia della gestione dei rifiuti e, in genere, la materia ambientale sono soggette ad evoluzione tecnica continua, la legislazione si adegua a tale evoluzione facendo rinvio alle migliori tecniche disponibili (la cui definizione è fornita dall'art. 5 comma 1 lett. l-ter d.lgs. n. 152/06). Tali sono (per darne una definizione sintetica) le tecniche riconosciute, pubblicate e divulgate da organismi pubblici che sono contemporaneamente idonee ad assicurare la più alta protezione ambientale e accessibili a costi ragionevoli. Sono queste regole tecniche, appunto, che, secondo il principio di diritto affermato dalla sentenza n. 33089 del 15 luglio 2021, concorrono «a definire il parametro autorizzativo la cui inosservanza è sanzionata».

Muovendo da queste premesse non si può ignorare che, ai sensi dell'art. 29 *bis* d.lgs. 152/06 (nel testo vigente dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 46/2014), l'autorizzazione integrata ambientale deve essere rilasciata «tenendo conto» di quanto previsto dall'allegato XI alla Parte Seconda, e il n. 12 di tale allegato fa espresso riferimento alle «indicazioni dei documenti di riferimento delle BAT (BREF) già pubblicati», «alle informazioni diffuse ai sensi dell'art. 29 *terdecies*

comma 4», nonché alle «altre informazioni pubblicate dalla Commissione europea [...] o da altre organizzazioni internazionali pubbliche».

L'art. 29 *bis*, stabilisce – è vero – che le condizioni per il rilascio della autorizzazione integrata ambientale devono essere definite «avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT»; ma è pur vero che, per espressa previsione della medesima disposizione di legge, «nelle more dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT, l'autorità competente utilizza quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea».

Si tratta, come si vede, di un quadro normativo non equivoco, convergente nel far ritenere che le migliori tecniche disponibili, idonee a definire il parametro autorizzativo la cui inosservanza è sanzionata dall' art. 452 *quaterdecies* cod. pen., non siano solo le BAT Conclusions, ma anche i BREF sulla base dei quali le BAT vengono elaborate che la Commissione europea deve raccogliere e pubblicare ai sensi dell'art. 16, paragrafo 2, della Direttiva 96/61/CE.

3.2. Con specifico riferimento alle discariche di rifiuti, l'art. 29 *bis* comma 3 d.lgs. n.152/06 (come modificato dal d.lgs. n. 46/2014), prevede che «fino all'emanazione delle relative conclusioni sulle BAT» i requisiti tecnici per il rilascio dell'AIA si considerino soddisfatti «se sono soddisfatti i requisiti tecnici di cui al d.lgs. n. 36/2003». Ci si deve chiedere quindi se, prima della emanazione delle BAT Conclusions del 10 agosto 2018, il rispetto dei requisiti tecnici di cui al d.lgs. n. 36/2003 comportasse il rispetto delle migliori tecniche disponibili anche in questa specifica materia. L'ordinanza impugnata, infatti, sostiene che, in questa materia, fino all'emanazione delle conclusioni sulle BAT, le migliori tecniche disponibili se non recepite in apposito decreto ministeriale – che avrebbe dovuto essere emanato ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 7 d.lgs. n. 36/2003 – erano soltanto «utili riferimenti tecnici» non vincolanti sul piano normativo e inidonei a «far valutare abusiva l'attività del gestore che comunque si muovesse entro il perimetro dell'AIA» anche ove questa autorizzazione non fosse conforme ad essi.

3.3. La tesi non convince per plurime ragioni che possono essere ben comprese facendo un breve cenno all'evoluzione normativa.

3.3.1. La Direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti stabilisce, all'art. 6, che gli Stati membri debbano provvedere affinché «solo i rifiuti trattati vengano collocati a discarica». L'art. 2 lett. *h*) della medesima Direttiva definisce il «trattamento» nei seguenti termini: «i processi fisici, termici, chimici, o biologici, inclusa la cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurne

il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero»

A questa Direttiva è stata data attuazione in Italia col d.lgs. n. 36/2003 in base al quale i rifiuti «possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento»; salvo che non si tratti di rifiuti inerti, il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile (ipotesi che qui non rileva), oppure di rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità del decreto perché non riduce «la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non risulta indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente». Il d.lgs. n. 36/2003 definisce le operazioni di «trattamento» all'art. 2 riprendendo, quasi pedissequamente, il citato art. 2 lett. h) della Direttiva.

Fino al 2020, ai sensi dell'art. 7 comma 5 d.lgs. n. 36/2003, i criteri di ammissione in discarica dovevano essere definiti «con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

Nella fase iniziale di applicazione della Direttiva, la normativa nazionale consentiva che l'obbligo di trattamento dei rifiuti urbani potesse essere adempiuto anche solo con un trattamento meccanico e, quindi, senza preventiva stabilizzazione della frazione organica. Proprio per questo, nel 2011, la Commissione europea aprì una procedura di infrazione contro l'Italia (n. 2011/4021). Con ricorso depositato il 13 giugno 2013, la Commissione europea deferì il caso alla Corte di giustizia UE evidenziando, tra l'altro, che un trattamento consistente «nella mera compressione e/o triturazione di rifiuti indifferenziati da destinare a discarica, e che non includa un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e una qualche forma di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi sulla salute umana» ai sensi della normativa comunitaria.

Con sentenza del 15 ottobre 2014 (causa C-323/13), la Corte di giustizia ha affermato:

- che «gli articoli 1, paragrafo 1, 2, lettera h), e 6, lettera a), della Direttiva 1999/31, nonché 4 e 13 della Direttiva 2008/98, devono essere intesi nel senso che obbligano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché i rifiuti collocati a discarica che vi si prestano siano sottoposti ad un trattamento idoneo a ridurre il più possibile le ripercussioni negative di tali rifiuti sull'ambiente e sulla salute umana»;

- che «in vista della trasposizione e dell'applicazione conformi della Direttiva 1999/31», gli Stati membri non possono «limitarsi ad optare per un qualsiasi

trattamento dei rifiuti» e non si può validamente sostenere che non abbiano l'obbligo «di ricercare e di mettere in atto il trattamento più adatto, compresa la stabilizzazione della frazione organica di tali rifiuti, al fine di ridurre il più possibile le ripercussioni negative dei rifiuti sull'ambiente e, pertanto, sulla salute umana».

Muovendo da tali premesse, la Corte concluse che la Repubblica italiana era venuta meno ai propri obblighi perché non aveva adottato tutte le misure necessarie ad assicurare che, prima del conferimento in discarica, i rifiuti urbani fossero sottoposti ad un trattamento comprensivo di «una adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti» e della «stabilizzazione della loro frazione organica». Ne consegue che, secondo la vincolante interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, la normativa europea impone un obbligo generale di «adeguata selezione» e «stabilizzazione» della frazione organica dei rifiuti solidi urbani destinati ad essere conferiti in discarica.

3.3.2. Le norme successivamente adottate dal legislatore nazionale devono essere lette e interpretate alla luce di tale decisione.

Dopo il ricorso alla Corte di giustizia (e prima della sentenza) il Ministero dell'ambiente emanò la circolare prot. n. 0042442/GAB del 6 agosto del 2013 secondo la quale «le operazioni e i processi che soddisfano i requisiti minimi per rispettare il vincolo del conferimento in discarica dei soli rifiuti trattati sono: il trattamento effettuato mediante tecnologie più o meno complesse come, ad esempio, la bioessiccazione e la digestione anaerobica previa selezione, il trattamento meccanico biologico e l'incenerimento con recupero di calore e/o energia».

La legge n. 221/2015 provvede poi a riformare l'art. 7 d.lgs. n. 36/2003 e stabilì che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della disposizione, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale dovesse individuare «i criteri tecnici da applicare per stabilire quando il trattamento non è necessario».

L'ISPRA adempì a tale obbligo pubblicando le linee guida n. 145/2016. Questo documento, alle pagine 26 e 27, stabilisce che la collocazione dei rifiuti in discarica senza preventivo trattamento può essere consentita solo nella concorrenza di precisi requisiti:

- il conseguimento dell'obiettivo di riduzione della frazione del rifiuto urbano biodegradabile in discarica (RUB);
- il raggiungimento di una percentuale di raccolta differenziata pari almeno al 65%;
- la presenza nel rifiuto residuo di un valore di IRDP (Indice di Respirazione Dinamico Potenziale), inferiore a 1.000 mg O<sub>2</sub>\*kgSV-1\*h-1 (valore che denota un grado sufficiente di stabilità biologica).

In alternativa, le linee guida prevedono che la necessità di sottoporre il rifiuto indifferenziato residuo a pretrattamento possa essere esclusa effettuando analisi merceologiche nel rispetto di tutte le seguenti condizioni:

- il conseguimento dell'obiettivo di riduzione della frazione del rifiuto urbano biodegradabile in discarica (RUB);
- il raggiungimento di una percentuale di raccolta differenziata pari almeno al 65%, di cui la metà rappresentata dalla raccolta di frazione organica umida e della carta e cartone;
- la presenza, nel rifiuto urbano indifferenziato residuo, di una quantità di materiale organico putrescibile tale da non superare il 15% del totale (incluso il quantitativo presente nel sottovaglio <20 mm).

Queste condizioni, è bene sottolinearlo, devono essere tutte rispettate. Per ciascuna delle due ipotesi, quindi, i requisiti indicati dalle linee guida devono ricorrere contemporaneamente e non alternativamente. Ne consegue che, secondo le indicazioni dell'ISPRA, la presenza nel rifiuto urbano indifferenziato di una quantità di materiale organico putrescibile non superiore al 15% non sarebbe sufficiente, da sola, a rendere non necessaria la stabilizzazione della frazione organica. Secondo tali indicazioni, infatti, le migliori tecniche disponibili nel 2016 consentivano di procedere al trasferimento in discarica senza preventivo trattamento anche biologico di rifiuti contenenti materiale organico putrescibile in misura non inferiore al 15% solo nel caso in cui si fosse accertato che l'obiettivo di riduzione della frazione del rifiuto urbano biodegradabile in discarica era stato conseguito e che si era raggiunta una percentuale di raccolta differenziata pari almeno al 65% (di cui la metà rappresentata dalla raccolta di frazione organica umida e della carta e cartone); dati che il provvedimento impugnato omette di considerare.

Disposizioni analoghe sono previste nel vigente testo dell'art. 7 (introdotto con d.lgs. n. 121/2020) in base al quale i rifiuti urbani indifferenziati e i rifiuti urbani non specificati altrimenti (codici CER 200301 e 200399) possono essere collocati in discarica senza preventivo trattamento quando siano state rispettate le condizioni indicate nell'allegato 8, e tali condizioni, conformi alle indicazioni delle BAT Conclusions europee, non fanno altro che riprendere il contenuto delle linee guida ISPRA n. 145/2016.

3.4. Se questo è il quadro dell'evoluzione normativa e delle ragioni che l'hanno ispirata, la tesi sostenuta nell'ordinanza impugnata secondo la quale, a partire dall'11 aprile 2014 e fino alla approvazione delle BAT Conclusions del 2018, le migliori tecniche disponibili costituivano meri riferimenti tecnici privi «di portata "autoapplicativa"» ai quali le autorizzazioni integrate ambientali non erano tenute

a conformarsi, non può essere condivisa. Se così fosse, infatti, si dovrebbe concludere che il legislatore del 2014, intervenendo in una materia che era stata oggetto di una procedura di infrazione e di una condanna della Corte di giustizia, avrebbe adottato una disciplina ancor meno rigorosa di quella censurata dalla Corte di Lussemburgo, consentendo il rilascio di autorizzazioni non vincolate al rispetto delle migliori tecniche disponibili.

La stessa ordinanza impugnata, peraltro, nel sostenere questa tesi, ha precisato che, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 46/2014, «le Linee guida-MTD, emanate ai sensi del d.lgs. 372/1999 o del d.lgs. 59/2005, non costituivano più un "riferimento normativo" [...] ma potevano essere considerate quali "utili riferimenti tecnici" per le parti non compiutamente illustrate e approfondite dai BREF comunitari». Ha riconosciuto, quindi, che, «nelle parti compiutamente illustrate e approfondite», i documenti BREF continuavano ad essere «riferimenti normativi», come tali idonei (in base al principio di diritto affermato dalla sentenza di annullamento) a «definire il parametro di legge o di autorizzazione di cui è sanzionata la violazione». Così stando le cose, la doverosa applicazione di quel principio di diritto imponeva al giudice di rinvio di chiarire per quale ragione il BREF sul trattamento dei rifiuti dell'agosto 2006 sia stato considerato «privo di portata autoapplicativa» e perché si sia ritenuto che le indicazioni contenute in quel documento quanto alla necessità di trattamento meccanico e biologico dei rifiuti urbani indifferenziati contenenti frazioni organiche putrescibili da avviare in discarica non fossero «compiutamente illustrate e approfondite»: argomenti che, invece, l'ordinanza impugnata non ha sviluppato.

Si osserva in proposito che il BREF europeo «Waste Treatments Industries» dell'agosto 2006 prevedeva la necessità di trattamenti meccanico biologici (TMB) oppure meccanici e biologici (MBT) per i rifiuti urbani indifferenziati contenenti una componente putrescibile e le linee guida ISPRA n. 145/2016 (del cui preciso contenuto si è già detto), ancorché non recepite in un decreto ministeriale, erano state elaborate tenendo conto anche di quel documento che, infatti, è citato nella bibliografia di riferimento.

3.5. A ciò deve aggiungersi che l'impianto gestito dalla \_\_\_\_\_ non è una discarica, ma un impianto di trattamento che produce combustibile solido secondario e rifiuti da avviare in discarica quali residui di produzione. Pertanto, nel definire quali requisiti tecnici debbano essere soddisfatti per il rilascio della autorizzazione integrata ambientale che riguarda tale impianto, non si deve applicare il terzo comma dell'art. 29 *bis* d.lgs. 152/2006 (che, solo «per le discariche di rifiuti», considera tali requisiti soddisfatti «se sono soddisfatti i requisiti tecnici di cui al D.lgs. n. 36/2003»), bensì il primo comma dell'art. 29 *bis*

in base al quale, «nelle more dell’emanazione delle conclusioni sulle BAT», l’autorità competente è tenuta ad utilizzare, «quale riferimento per stabilire le condizioni dell’autorizzazione, le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea» tra i quali è certamente compreso il BREF «Waste Treatments Industries» dell’agosto 2006.

4. Per quanto esposto, il primo e il terzo motivo di ricorso meritano accoglimento. Nell’adeguarsi ai principi di diritto indicati nella sentenza di annullamento del 15 luglio 2021, infatti, il Tribunale era tenuto a valutare i profili di abusività della condotta denunciati dal pubblico ministero facendo riferimento alle migliori tecniche disponibili all’epoca dei fatti e ai documenti BREF che hanno preceduto l’adozione delle BAT Conclusions del 10 agosto 2018. Avrebbe quindi dovuto chiarire per quali ragioni le indicazioni contenute nel BREF europeo «Waste Treatments Industries» dell’agosto 2006 siano state considerate inidonee ad incidere sulla legittimità dell’attività autorizzata o del provvedimento autorizzativo. La motivazione sul punto, invece, è così carente da apparire apodittica.

L’accoglimento di questi motivi assorbe il quarto che, pertanto, non deve essere esaminato.

5. Il quinto motivo di ricorso si riferisce alle attività di miscelazione di rifiuti che la CSA era autorizzata a compiere ai sensi dell’art. 187 comma 2 d.lgs. 152/2006. Nel trattare questo argomento l’ordinanza impugnata osserva che, anche in questo caso, il Pubblico ministero ha richiamato BAT approvate nell’agosto 2018 sulla base di BREF pubblicati nello stesso anno, ma le criticità lamentate sono state accertate in epoca precedente. Il ricorrente obietta che la seconda sezione dei BREF 2006 è dedicata proprio alla miscelazione e, allora come ora, le migliori regole tecniche indicano la precisa caratterizzazione del rifiuto come operazione prodromica fondamentale, senza la quale non si può procedere alla miscelazione.

Sulla base dei principi sin qui illustrati l’obiezione è fondata e il ricorso lo è per questa parte. Si deve osservare, tuttavia, che la motivazione dell’ordinanza impugnata non si sofferma sull’argomento per concentrarsi, invece, su circostanze di fatto. Il Tribunale sostiene che gli elementi addotti dal Pubblico ministero a sostegno dell’ipotesi accusatoria sarebbero insufficienti a far ritenere sussistente il *fumus* del reato. Osserva, in particolare, che l’accertamento sulle «criticità in tema di miscelazione in deroga» sarebbe stato operato solo dal consulente tecnico del Pubblico ministero, il quale si è espresso «in termini di indubbia genericità quanto alla metodologia utilizzata, senza specificare quanti dei casi esaminati

presentassero le irregolarità sopra citate, risultando – quanto all’assenza di corretta caratterizzazione – aver esaminato solo i FIR di otto “carichi” ed avere, quanto alle irregolarità relative alle miscele in uscita, operato mera verifica documentale delle miscele ottenute nel periodo 5 gennaio 2018 9 marzo 2018». Il ricorso contesta tali conclusioni: spiega che il consulente non ha visionato solo i FIR di otto carichi, ma ha riscontrato la falsità degli stessi. Confuta perciò, in punto di fatto, l’ordinanza del Tribunale e sostiene che la motivazione sarebbe frutto di una errata comprensione degli indizi raccolti e perciò illogica e contraddittoria. Così facendo, però, il ricorrente non lamenta una violazione di legge, sicché, per questa parte, il motivo di ricorso è inammissibile ai sensi dell’art. 325 cod. proc. pen.

6. Col sesto motivo di ricorso, strettamente connesso al quinto, il ricorrente sostiene che sarebbe stato onere della difesa dimostrare il rispetto dell’autorizzazione con la quale – in deroga al regime ordinario che lo vieta – era stato consentito alla di procedere alla miscelazione di rifiuti speciali pericolosi aventi diverse caratteristiche di pericolosità, ovvero alla miscelazione di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. Secondo il ricorrente, il Tribunale si sarebbe limitato a ritenere insufficienti i dati contenuti nella relazione del consulente dell’accusa «senza scrutinare [...] l’idoneità delle documentazioni che spettava alla difesa produrre».

A sostegno di tale assunto, il ricorrente richiama la giurisprudenza di legittimità che pone a carico del produttore l’onere di provare la natura di sottoprodotto di determinati materiali (Sez. 3, n. 56066 del 19/09/2017, Sacco, Rv. 272428; Sez. 3, n. 29084 del 14/05/2015, Favazzo, Rv. 264121). Sottolinea che la giurisprudenza è giunta a tali conclusioni proprio in ragione del fatto che il riconoscimento della natura di sottoprodotto determina l’applicazione di una disciplina derogatoria rispetto a quella generale. Così argomentando, però, il ricorrente trascura che tale orientamento giurisprudenziale si riferisce alla qualificazione di una sostanza (come rifiuto o come sottoprodotto, appunto) e alle conseguenze legali che tale qualificazione comporta, non alla conformità rispetto al contenuto dell’autorizzazione di una attività di gestione di rifiuti che sia stata autorizzata derogando ai principi generali. Se accertato, infatti, il mancato rispetto dell’autorizzazione in deroga, comporterebbe l’abusività ai sensi dell’art. 452 *quaterdecies* cod. pen. dell’attività di gestione di rifiuti e, secondo i principi generali, l’onere di fornire argomenti a sostegno di tale assunto accusatorio grava sul Pubblico ministero; tanto più quando – come nel caso di specie – egli abbia chiesto l’adozione di un provvedimento cautelare reale.

Per quanto esposto il sesto motivo di ricorso è infondato e non può essere accolto.

7. Col settimo motivo il ricorrente si duole del fatto che il Tribunale abbia ritenuto non provata la quantità ingente dei rifiuti oggetto di abusiva attività di miscelazione. Osserva che secondo la giurisprudenza di legittimità, l'ingente quantitativo dei rifiuti, necessario a configurare il delitto di cui all'art.452 *quaterdecies* cod. pen., «deve riferirsi al quantitativo complessivo di rifiuti trattati attraverso la pluralità delle operazioni svolte, anche quando queste ultime, singolarmente considerate, possono essere qualificate di modesta entità» (Sez. 3, n. 39952 del 16/04/2019, Radin, Rv. 278531; Sez. 3, n. 46950 del 11/10/2016, Sepe, Rv. 268667).

Sottolinea a tal fine: che il rifiuto urbano classificato con CER 200301, rappresentava il 65% del totale dei rifiuti accettati in ingresso nel 2015 e il 72,43% dei rifiuti accettati in ingresso nel 2016 e che la ha ricevuto in quegli anni tra le 40.000 e le 45.000 tonnellate di rifiuti.

Le argomentazioni spese dal ricorrente non si confrontano con la motivazione dell'ordinanza impugnata che non contesta affatto l'ingente quantità dei rifiuti complessivamente trattati dalla e lamenta, invece, la assoluta mancanza di dati relativi alla attività di miscelazione in deroga e alla quantità di rifiuti per i quali tale attività viene svolta. In altri termini, il Tribunale sostiene che, per poter ipotizzare l'abusiva gestione di una ingente quantità di rifiuti in relazione al segmento della attività della rappresentato dalla miscelazione in deroga, sarebbe stata necessaria una quantificazione o almeno una determinazione percentuale di tale attività di miscelazione rispetto all'attività complessivamente svolta dalla società, ma tale dato non emerge dagli atti.

Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la motivazione non contrasta con i principi di diritto affermati dalla giurisprudenza riguardo alla nozione di ingente quantità rilevante ai sensi dell'art. 425 *quaterdecies* cod. pen. È vero che tale requisito può sussistere a fronte di una struttura organizzativa di tipo imprenditoriale, idonea ed adeguata a realizzare l'obiettivo criminoso preso di mira, anche quando la struttura non sia destinata, in via esclusiva, alla commissione di attività illecite, cosicché il reato può configurarsi anche quando l'attività criminosa sia marginale o secondaria rispetto all'attività principale lecitamente svolta (Sez. 3, n. 47870 del 19/10/2011, Giommi, Rv. 251965; Sez. 3, n. 40827 del 6/10/2005, Carretta, Rv. 232348, non massimata sul punto). È vero, inoltre, che l'ingente quantitativo di rifiuti «non può essere individuato a priori attraverso riferimenti esclusivi a dati specifici, quali, ad esempio, quello

ponderale», essendo necessario un giudizio complessivo nell'ambito del quale l'elemento quantitativo rappresenta solo uno dei parametri di riferimento (Sez. 3, n. 46950 del 11/10/2016, Sepe, Rv. 268667, pag. 4 della motivazione). Ma è pur vero che tale giudizio complessivo «deve tenere conto delle peculiari finalità perseguite dalla norma, della natura del reato e della pericolosità per la salute e l'ambiente» (Sez. 3, n. 46950 del 11/10/2016, Sepe, Rv. 268667, pag. 4 della motivazione) e che, nel caso di specie, la miscelazione in deroga è solo una parte (non è noto quanto significativa) dell'attività svolta dalla .

Per poter ritenere «ingente» la quantità di rifiuti abusivamente gestita violando le prescrizioni della autorizzazione in deroga, quindi, non è sufficiente constatare che la ha gestito fino a 45.000 tonnellate di rifiuti; sarebbe necessario sapere, almeno, quanta parte di questi rifiuti era oggetto della miscelazione in deroga e, nel lamentare la mancata conoscenza di questo dato, il Tribunale non ha compiuto alcuna violazione di legge.

8. L'ottavo e nono motivo sono assorbiti dall'accoglimento del primo e del terzo motivo di ricorso.

9. La richiesta di procedere a rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia U.E. ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione non merita accoglimento, né in relazione ai punti c) e d), che riguardano il tema della classificazione dei rifiuti, estraneo al presente giudizio di legittimità, né con riferimento ai punti a) e b), che riguardano la conformità alla direttiva 2008/98/CE e alla direttiva 2010/75/UE di norme che consentissero l'abbancamento in discarica di rifiuti solidi urbani residui pur in presenza di una frazione putrescibile. Sul tema operano, infatti, i principi espressi dalla Corte di giustizia U.E. con la Sentenza 15 ottobre 2014 nella causa C-323/13 alla quale, nella presente decisione, si è fatto ampio riferimento.

10. Stante la fondatezza del primo e del terzo motivo di ricorso e la parziale fondatezza del quinto, l'ordinanza impugnata deve essere annullata con rinvio per nuovo esame al Tribunale di Roma.

**P.Q.M.**

Annulla l'ordinanza impugnata e rinvia per nuovo giudizio al Tribunale di Roma, competente ai sensi dell'art. 324, comma 5, cod. proc. pen.

Rigetta la richiesta di procedere a rinvio pregiudiziale proposta ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

Così deciso il 27 settembre 2022

Il Consigliere estensore

Il Presidente 