

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

6/2020

DIRETTORE RESPONSABILE Gian Luigi Gatta
VICE DIRETTORI Guglielmo Leo, Luca Luparia

ISSN 2704-8098

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervé Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri (coordinatore), Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2020, p. 5 ss.

RELITTI O RIFIUTI? LA COMPLESSA QUALIFICAZIONE GIURIDICO-PENALE DELLE NAVI ABBANDONATE (*)

di Donato Castronuovo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La qualificazione mutevole e incerta nelle fonti interne e sovranazionali. – 2.1. La qualificazione – “plurifunzionale” – delle navi destinate alla demolizione. – 2.2. La mancata indicazione nel CER delle navi abbandonate e dei relitti di navi. – 2.3. Le navi destinate alla demolizione ai sensi del regolamento UE del 2006 sulla spedizione dei rifiuti. – 2.4. Il regolamento UE del 2013 relativo al riciclaggio delle navi. – 3. La nozione generale (ed indeterminata) di rifiuto e la (problematica) riconducibilità a essa di navi abbandonate o relitti. – 3.1. La soluzione di attribuire automaticamente la qualifica di rifiuti alle navi abbandonate e ai relitti: sillogismo o paralogismo? – 3.2. La qualificazione operata dalla Cassazione penale nel caso Orlandi del 2007. – 4. Conclusioni.

1. Premessa.

Un peculiare e purtroppo non raro tipo di *res derelicta*, visibile specialmente nelle darsene o nei canali portuali delle coste italiane, sembra porre un problema di qualificazione giuridica di complessa soluzione. Una complessità derivante anche dall'intreccio di fonti sovranazionali e interne, nonché dalle possibili ricadute penalistiche delle stesse.

Sono centinaia le navi abbandonate dai proprietari, dagli armatori e dall'equipaggio nei porti o lungo le coste italiane: imbarcazioni sovente non più iscritte in nessun registro navale, qualche volta anche di grande stazza¹. I relitti, specialmente quelli più grandi, oltre a ingenerare possibili criticità in termini di sicurezza del traffico

(*) Il presente articolo nasce dallo studio della questione svolto in occasione di un parere *pro veritate*, nel corso del quale è emersa l'assenza di contributi (penalistici e non solo) sul tema della qualificazione giuridica dei relitti e delle navi abbandonate ai fini della normativa sui rifiuti. Benché assai specifico, il tema riguarda una casistica molto diffusa (v. nota seguente). Si è così deciso, previa sottoposizione alla procedura di revisione, di pubblicare le riflessioni che seguono anche al fine di stimolare il dibattito sulla questione. L'autore ringrazia la Dott. Valentina Felisatti, dottoranda di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, per l'ausilio prestato nella ricognizione della normativa sovranazionale.

¹ Cfr. i dati riportati in calce al disegno di legge S 2215, d'iniziativa dei senatori Marinello e altri, presentato al Senato della Repubblica il 25 gennaio 2016 (XVII Legislatura – 2013-2018) e intitolato: «Disposizioni in materia di rimozione e riciclaggio dei relitti navali e delle navi abbandonate nei porti nazionali». In particolare, dalla audizione del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera sul menzionato d.d.l., dinanzi alla 8^a Commissione (Lavori pubblici, comunicazioni) e alla 13^a Commissione (Territorio, ambiente, beni ambientali), si evince che in quel momento si contavano circa 749 unità, con tendenza verso un notevole incremento.

portuale, pongono evidenti problemi ambientali legati alla dispersione di idrocarburi o dei residui di carico o di altre sostanze tossiche a causa della degradazione delle strutture galleggianti o della loro sommersione progressiva o dell'affondamento. Tali problemi e criticità impongono attività – spesso tecnicamente complesse e assai costose – di messa in sicurezza, di contenimento dell'inquinamento marino e di rimozione finalizzata alla demolizione delle strutture navali.

Un quesito preliminare ad ogni intervento di messa in sicurezza, rimozione o demolizione da parte dei privati proprietari o – come assai più spesso è il caso, attesa la situazione di abbandono dei relitti – da parte di autorità pubbliche (marittime, portuali, comunali) riguarda la possibilità di qualificarli giuridicamente come “rifiuti”, anche al fine di individuare la disciplina applicabile (e le autorizzazioni necessarie) per tali interventi, nonché per l'inerzia da parte dei soggetti eventualmente obbligati². In altri termini, dalla qualificazione giuridica attribuibile alle navi abbandonate o ai relitti di navi discendono conseguenze circa la disciplina normativa di riferimento, essendo evidente che se dette strutture abbandonate nei porti o comunque lungo le coste italiane fossero da qualificarsi *sic et simpliciter* come “rifiuti”, ne deriverebbe l'applicabilità della disciplina anche punitiva prevista per il proprietario o detentore dei medesimi.

Per sottoporre a verifica tale ipotesi qualificativa occorre procedere alla ricognizione delle fonti normative interne e sovranazionali e allo loro interpretazione integrata.

Si precisa che l'analisi si soffermerà unicamente sulla possibilità di individuare una precisa qualificazione giuridica dei relitti di navi, alla luce del diritto penale ambientale vigente, prescindendo invece da ogni considerazione circa l'individuazione degli obblighi connessi e circa la reciproca distribuzione delle competenze tra le diverse autorità marittime o portuali o, ancora, tra gli enti locali territorialmente coinvolti.

2. La qualificazione mutevole e incerta nelle fonti interne e sovranazionali.

Conviene osservare sin da subito, anticipando in premessa parte degli elementi utili a formulare le conclusioni, che la risposta al quesito circa la qualificazione giuridica si rivela assai complessa, in conseguenza del fatto che, nelle fonti normative interne e sovranazionali, non è rinvenibile alcuna soluzione espressa e diretta.

Compulsando tali fonti si ricava l'impressione che la categoria più prossima a quella dei relitti o delle navi abbandonate sia quella delle navi destinate alla demolizione, che tuttavia si mostra quanto meno “incipite” sul piano della qualificazione giuridica (*infra*, § 2.1). Inoltre, qualche significato di valore “indiziario” (negativo) sembra potersi desumere dalla circostanza che le navi abbandonate e i relitti di navi non figurano tra i rifiuti elencati nel CER (*infra*, § 2.2). Ancora: benché alle navi destinate alla demolizione possa attribuirsi la qualificazione di rifiuti ai sensi del

² La qualificazione *sic et simpliciter* come “rifiuti” delle navi abbandonate sembra fatta propria da parte di alcune autorità marittime (capitanerie di porto), con conseguenti questioni di competenza circa eventuali obblighi gravanti su altre autorità (come quelle portuali).

regolamento (UE) 1013/2006, ciò vale soltanto nei casi di spedizione transfrontaliera (o anche interna) di navi-rifiuto (*infra*, § 2.3). Infine, nemmeno il regolamento (UE) 1257/2013 relativo al riciclaggio delle navi autorizza una conclusione diversa, per lo meno nel senso che non sembra ammettere alcun automatismo circa la qualificazione giuridica delle navi giunte a fine vita (*infra*, § 2.4).

Procediamo con ordine, soffermandoci su ognuno dei passaggi fin qui evocati.

2.1. La qualificazione – “plurifunzionale” – delle navi destinate alla demolizione.

Come anticipato, la qualificazione giuridica delle navi abbandonate o dei relitti risulta complessa e incerta.

Di più: la stessa disciplina normativa europea è, per così dire, “consapevolmente avvertita” circa la non univocità nel diritto sovranazionale della qualificazione delle navi destinate alla demolizione, cioè giunte – com’è in molti casi, se non quasi sempre, per i relitti o per le navi abbandonate – alla fine della loro attività di navigazione. Invero, posta la necessità di «garantire la gestione sicura ed ecologicamente corretta della demolizione delle navi onde proteggere la salute umana e l’ambiente», nel regolamento UE del 2006 relativo alla spedizione di rifiuti si ricorda come sia «opportuno inoltre tener conto del fatto che una nave può divenire rifiuto ai sensi dell’articolo 2 della convenzione di Basilea ed essere al tempo stessa definita come nave in forza di altre norme internazionali»³.

In sostanza, alla luce di tali (emblematiche) indicazioni normative, sembra doveroso assumere quale presupposto di partenza la natura mutevole o cangiante della classificazione delle navi (destinate alla demolizione), che, come meglio si vedrà, (soltanto) a determinate condizioni sono considerate/considerabili “rifiuto”, secondo la definizione generale fondata sulla “destinazione oggettiva”⁴.

Deve perciò scontarsi in premessa una dichiarata incertezza normativa circa la qualificazione delle navi giunte alla fine del loro ciclo di vita, poiché la qualificazione medesima – come si avrà modo di vedere – parrebbe una variabile dipendente, in funzione del settore e delle finalità della disciplina giuridica, e in questo senso una nozione “plurifunzionale”.

Non si può escludere, peraltro, che un relitto possa avere un valore storico; né che una nave abbandonata, anziché essere giunta alla fine del suo ciclo di vita, possa

³ Così, letteralmente, il Considerando 35 del regolamento (UE) n. 1013/2006, relativo alla spedizione dei rifiuti (sul quale v. *infra*, § 2.3).

⁴ Il citato Considerando 35 del regolamento (UE) n. 1013/2006 fa riferimento alla definizione di rifiuto della Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento (conclusa a Basilea il 22 marzo 1989), la quale così definisce i rifiuti (*déchets*): «*des substances ou objets qu’on élimine, qu’on a l’intention d’éliminer ou qu’on est tenu d’éliminer en vertu des dispositions du droit national*». La definizione della Convenzione di Basilea è del tutto sovrapponibile, nonostante le sfumature terminologiche, a quelle dell’art. 3, n. 1, direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e dell’art. 183, lett. a, cod. amb., formulate in maniera coincidente: si intende per «‘rifiuto’ qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi».

ancora essere rimorchiata in un cantiere per riparazioni anche importanti che ne permettano una ulteriore destinazione alla navigazione. Queste ipotesi, certo non frequenti, ma non semplicemente teoriche, suggeriscono quantomeno un'attenta considerazione del problema, se non la illogicità di una conclusione che valorizzi eccessivamente l'elemento dell'abbandono dei manufatti in questione per giungere per questa via, corta ma fallace, alla qualificazione come rifiuto.

2.2. La mancata inclusione nel CER delle navi abbandonate e dei relitti di navi.

Tornando all'inesistenza di una qualificazione espressa, deve ricordarsi che le navi abbandonate o i relitti di navi non figurano nel catalogo europeo dei rifiuti (CER), riprodotto, come noto, nell'Allegato D alla parte IV del d.lgs. 152/2006 (codice dell'ambiente, nel prosieguo anche cod. amb.), dove non si trovano codici CER associati alle navi.

Come noto, l'Allegato D al codice dell'ambiente precisa che la «classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER», in applicazione della normativa europea⁵.

Anche a voler individuare, mediante un puro esercizio di fantasia, un ipotetico codice da attribuire alla nostra peculiarissima tipologia di "oggetti"⁶, ovvero "relitti navali" o "navi abbandonate" considerati in quanto tali, nella loro indifferenziata interezza (es. CER del capitolo 17: rifiuti dalle attività di costruzione e demolizione; oppure, sempre per ipotesi, CER del capitolo 16: rifiuti non specificati altrimenti nell'elenco, tra i quali rientrano anche i veicoli fuori uso, CER 160104*⁷; o ancora CER 99: rifiuti non specificati altrimenti), è di tutta evidenza che tale operazione, così come quella di attribuzione di un codice alle numerose singole "parti" estrapolabili dal relitto o dal natante abbandonato⁸, presuppone pur sempre la produzione del singolo, anzi dei singoli diversi "rifiuti" ("oggetti" e "sostanze") al momento della demolizione.

⁵ Segnatamente, oltre alla direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, la decisione 2014/955/UE, il regolamento (UE) 1357/2014 e il regolamento (UE) 2017/997.

⁶ Stando a tutte le sopra menzionate definizioni di rifiuto (v. nota 5), lo stesso consiste in «qualsiasi sostanza od oggetto...». Trattandosi di navi, la loro possibile classificazione come rifiuti potrà avvenire tutt'al più in termini di oggetti, non già di sostanze; mentre va da sé che da una nave, all'esito della sua demolizione, potranno essere estrapolate anche sostanze. Anche questa "difficoltà terminologica" rende avvertiti circa la irriducibile peculiarità delle navi giunte "a fine vita" e alla loro impervia riconducibilità alla nozione di rifiuto in quanto tale.

⁷ Ma è sin troppo evidente che i "relitti di navi", come qualsiasi altra imbarcazione o natante, non sono "veicoli fuori uso", per i quali esiste peraltro una disciplina *ad hoc* contenuta nel d.lgs. 209/2003, di attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso. In questo senso, espressamente, Cass., Sez. III, dep. 13 settembre 2007, n. 34768, ric. Orlandi, 4. Cfr., per es., MAGLIA, *La gestione dei rifiuti dalla A alla Z. Dopo il testo unico ambientale. Casi e soluzioni*, Milanofiori Assago, 2011, § 265.

⁸ Esemplificando: oli di sentina: CER 1304; scarti di olio motore, olio per ingranaggi e oli lubrificanti: CER 1302; olio combustibile e carburante diesel: CER 130701*; legno, vetro, plastica: CER 1702; metalli: CER 1704; materiali isolanti, contenenti amianto: CER 170601*; e così via.

D'altronde, anche prendendo in considerazione altre disposizioni del codice dell'ambiente, la qualificazione delle navi abbandonate o dei relitti come rifiuti non trova alcuna conferma. Difficile ritenere, per es., che tali manufatti possano rientrare tra i rifiuti urbani, definiti anche come «i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua» (art. 184, comma 2, lett. *d*, cod. amb.): definizione che presuppone che gli oggetti in questione siano già qualificabili come... rifiuti. Lo stesso art. 184, comma 3, nell'elencare tra i rifiuti speciali anche «i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione [...]» (lett. *b*), sembra ancora una volta confermare che la qualifica di rifiuto spetti non necessariamente al manufatto oggetto di demolizione, bensì ai rifiuti da esso derivanti, quindi alle singole parti risultanti da tale attività.

Deve ritenersi, dunque, che, in materia di navi, qualsivoglia attribuzione – e ancora prima: la stessa potenziale attribuibilità – di un codice CER presupponga la (previa) produzione del rifiuto a seguito dell'attività di demolizione (o comunque di separazione dei singoli elementi)⁹.

Per quanto la mera classificazione di una sostanza o di un oggetto nel catalogo dell'Allegato D assuma mero valore indiziario positivo, che sarà confermato o smentito nel caso concreto dalla possibile riconduzione alla definizione generale dell'art. 3, n. 1, direttiva 2008/98/CE e dell'art. 183, lett. *a*, cod. amb.¹⁰, è evidente che – al contrario – la non menzione di una sostanza o di un oggetto in tale lunghissimo e minuzioso elenco possa assumere, se non altro, valore indiziario negativo. Si innestano qui le carenze, continuamente denunciate dalla dottrina ampiamente maggioritaria, riguardanti lo scarso tasso di determinatezza-precisione-tassatività della nozione basilare di rifiuto – elevata a oggetto materiale delle condotte illecite sanzionate dal codice dell'ambiente – e le sue inevitabili ripercussioni negative sul principio di colpevolezza sotto forma di conoscibilità del precetto penale¹¹.

In ogni caso, non essendoci né una disciplina esplicita né un codice attribuibile alle navi abbandonate in quanto tali (se non quello previsto dal regolamento n. 1013/2006 di cui si dirà qui di seguito, ma che riguarda soltanto le navi destinate alla demolizione che siano oggetto di spedizione), la risposta alla loro corretta qualificazione va quindi ricavata secondo un procedimento complesso che prenda in considerazione, con una interpretazione combinata, le fonti normative comunitarie e interne pertinenti, la (esigua) elaborazione giurisprudenziale, i principi generali che reggono la disciplina ambientale in materia di rifiuti, nonché, necessariamente, attesa la rilevanza penale di tale disciplina, i principi fondamentali del diritto penale.

Non sembra praticabile, al contrario, ove non si voglia privare di ogni rilevanza logica la invincibile peculiarità degli oggetti “relitti navali” o “navi abbandonate”, un

⁹ A tale (logica) conclusione giunge, come meglio si vedrà nel proseguito, l'unico precedente specifico in materia: Cass., Sez. III pen., dep. 13 settembre 2007, n. 34768, ric. Orlandi (*infra*, § 3.2).

¹⁰ Si veda, a titolo esemplificativo, RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016³, 109.

¹¹ Per l'impostazione di questo fondamentale problema della normativa penale sui rifiuti, cfr., nuovamente, RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 47 ss., 64 ss., 107 ss.

mero esercizio sillogistico che, partendo dalla definizione generale di rifiuto come sostanza od oggetto di cui ci si sia disfatti o di cui ci si voglia o ci si debba disfare, passando per la premessa minore secondo la quale i relitti o le navi in questione sono (per brevità) oggetti abbandonati, giunge alla conclusione che gli stessi sono (sempre e comunque) rifiuti.

Su questo specifico punto si tornerà nel proseguo¹².

Per il momento conviene passare in rassegna, mediante una disamina più ravvicinata, la evocata normativa europea.

2.3. *Le navi destinate alla demolizione ai sensi del regolamento UE del 2006 sulla spedizione dei rifiuti.*

Come anticipato, una possibile classificazione come rifiuti delle navi destinate alla demolizione è per vero rinvenibile nell'ordinamento dell'Unione, ma dalla stessa – come subito apparirà chiaro – sembra arduo desumere che i relitti o le navi abbandonate, presenti lungo le coste o nelle aeree portuali nazionali, siano *ex se* dei rifiuti. Il riferimento va al regolamento 1013/2006 UE relativo alle spedizioni di rifiuti: l'Allegato III (c.d. «elenco verde»), tra i rifiuti contenenti metalli soggetti agli obblighi di informazione di cui all'art. 18 del medesimo regolamento, riporta con il codice GC030 (ex 890800) le «Navi ed altre strutture galleggianti destinate alla demolizione, adeguatamente vuotate di qualsiasi carico e di altri materiali serviti al loro funzionamento che possono essere classificati come sostanze o rifiuti pericolosi».

Nondimeno, a prescindere da ogni altra considerazione, è evidente che la disciplina del regolamento (UE) 1013/2006 – che incorpora nell'ordinamento comunitario le disposizioni della già menzionata Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, nonché la revisione della Decisione dell'OCSE del 2001 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi¹³ – è senza dubbio alcuna orientata allo scopo di «garantire la protezione dell'ambiente quando i rifiuti sono oggetto di spedizione»¹⁴.

Posto che il regolamento riguarda la spedizione (transfrontaliera, ma – secondo quanto stabilito dall'art. 33 – anche interna) dei rifiuti in generale, la considerazione anche delle navi come rifiuti è strettamente connessa all'attività di spedizione¹⁵. In

¹² *Infra*, § 3.1.

¹³ Decisione OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero – C(92) 39 def. [come rev. da Decisione OCSE – C(2001) 107 def.].

¹⁴ Così il Considerando 42. Sulle finalità del regolamento, cfr. altresì il Considerando 7: «È importante organizzare e disciplinare la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti secondo modalità che tengano conto della necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e della salute umana e che favoriscano una più uniforme applicazione del regolamento nella Comunità».

¹⁵ Per le spedizioni di rifiuti interne al territorio dello Stato membro, l'art. 33 del regolamento 1013/2006 prevede l'obbligo di istituzione di un sistema di sorveglianza e controllo che assicuri la sua coerenza con il sistema comunitario (cfr. anche Considerando 13); l'obbligo di informare la Commissione sul sistema adottato; la facoltà, comunque, di adottare il sistema comunitario previsto dal regolamento. Una nota

particolare, l'ambito di applicazione del regolamento riguarda le spedizioni di navi destinate alla demolizione battenti bandiera di uno stato "terzo" (mentre per le navi battenti bandiera di uno stato membro dell'Unione potrà trovare applicazione la disciplina del regolamento UE n. 1257/2013 relativo al riciclaggio delle navi)¹⁶.

Breve: non la nave (destinata alla demolizione) è in sé e per sé rifiuto, ma soltanto la nave (destinata alla demolizione) oggetto di spedizione transfrontaliera (o anche – nei limiti di cui all'art. 33 dello stesso regolamento 1013/2006 – di spedizione interna); la quale nave può, peraltro, costituire un "rifiuto non pericoloso" là dove sia stata svuotata del carico o di materiale definibile come pericoloso, classificabile con il codice del suddetto "elenco verde"¹⁷.

A conclusioni non difformi porta l'esame del regolamento (UE) n. 1257/2013, relativo al riciclaggio delle navi.

2.4. Il regolamento UE del 2013 relativo al riciclaggio delle navi.

Il regolamento (UE) n. 1257/2013, relativo al riciclaggio delle navi battenti bandiera di uno Stato membro (o di uno Stato terzo se fanno scalo in un porto o ancoraggio di un Paese UE)¹⁸, mira ad agevolare la ratifica della Convenzione di Hong

applicazione del regolamento 1013/2006 a una "spedizione" interna di una nave destinata alla demolizione si è avuta con la delibera del Consiglio dei Ministri datata 11 marzo 2013, riguardante la nave da crociera Costa Concordia, naufragata nei pressi dell'Isola del Giglio. Il testo del provvedimento, oltre a richiamare il regolamento UE 1013/2006 e il relativo codice GC030, fa espresso riferimento all'attività di «trasporto» del relitto (all'interno dei confini nazionali) finalizzato alla demolizione, deliberando che: «Il Commissario delegato per l'emergenza ambientale in relazione al naufragio della nave da crociera Costa Concordia [...] è autorizzato [...] ad adottare tutti i provvedimenti necessari a consentire il trasporto della nave [...] presso il porto di Piombino per lo smantellamento».

¹⁶ Sul regolamento del 2013 relativo al riciclaggio delle navi ci si soffermerà nel prossimo paragrafo.

¹⁷ Utile ricordare che il regolamento 1013/2006 prevede due regimi differenziati di sorveglianza e controllo sulla spedizione dei rifiuti. Uno più rigido (orientato ad assicurare un «livello ottimale di sorveglianza e controllo»), riguardante i rifiuti destinati ad operazioni di smaltimento e quelli, seppure destinati a operazioni di recupero, non elencati negli allegati III, III A o III B: la spedizione di tali rifiuti è soggetta a una procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte (artt. 3 e ss.; cfr. Considerando 14). E uno meno rigido (funzionale a garantire un «livello minimo di sorveglianza e controllo»), per i rifiuti elencati negli allegati III, III A o III B destinati a operazioni di recupero, per la spedizione dei quali si prevedono soltanto obblighi di informazione (art. 18; cfr. Considerando 15). Se ne può desumere che le navi battenti bandiera di uno Stato terzo (non UE) destinate alla demolizione che non rientrino nella condizione di cui all'Allegato III (in quanto non siano state svuotate di materiali e sostanze pericolose) saranno soggette, in caso di spedizione, al più rigoroso regime procedurale previsto dall'art. 3 ss. regolamento 1013/2006.

¹⁸ Cfr. art. 12 regolamento 1257/2013. Cfr. anche art. 32, § 2, lett. b, che per le navi battenti bandiera di un paese terzo stabilisce il differimento al 31 dicembre 2020 degli obblighi relativi alla tenuta a bordo dell'inventario dei materiali pericolosi (ex art. 5, § 2).

Kong¹⁹, con la finalità di prevenire, ridurre e minimizzare incidenti, infortuni e altri effetti negativi sulla salute umana e l'ambiente causati dal riciclaggio delle navi²⁰.

Per «riciclaggio delle navi» si intende l'attività svolta alla fine del loro ciclo di vita, allorché sono sottoposte a demolizione completa o parziale in un impianto di riciclaggio allo scopo di recuperare le componenti e i materiali da riutilizzare e di gestire in maniera adeguata i rifiuti pericolosi²¹. Il riciclaggio delle navi (che non coincide con la nozione generale di riciclaggio dei rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE)²² riguarda, pertanto, la specifica attività di demolizione, completa o parziale, che avvenga in applicazione delle disposizioni del regolamento 1257/2013 e soltanto in «impianti di riciclaggio» inseriti in un apposito Elenco europeo istituito a norma dell'art. 16 del medesimo regolamento.

Il regolamento del 2013 sul riciclaggio delle navi ha, pertanto, un ambito di applicazione diverso e alternativo rispetto a quello del regolamento del 2006 sulla spedizione di rifiuti: «dall'ambito di applicazione del regolamento 1013/2006 sono escluse le navi battenti bandiera di uno Stato membro che rientrano invece nell'ambito di applicazione del regolamento UE 1257/2013 [...]»²³. Tale *actio finium regundorum* circa lo spettro di applicabilità – mediante sottrazione dall'ambito applicativo del regolamento del 2006 (sulla spedizione dei rifiuti) delle navi battenti bandiera di un Paese membro UE²⁴ – sembra trovare spiegazione nel fatto che detti natanti sono soggetti agli obblighi e alle procedure introdotti dal regolamento del 2013, il quale prevede

¹⁹ Si veda la decisione 2014/241/UE del Consiglio, concernente la ratifica della Convenzione internazionale di Hong Kong per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente (adottata, sotto l'egida dell'OMI-Organizzazione marittima internazionale, il 15 maggio 2009), o l'adesione ad essa da parte degli Stati membri nell'interesse dell'Unione europea.

²⁰ Art. 1 regolamento 1257/2013.

²¹ Cfr. la definizione di «riciclaggio delle navi» formulata all'art. 3, n. 6, regolamento 1257/2013. Si veda anche il decreto interministeriale (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) 12 ottobre 2017, sulla disciplina delle procedure autorizzative per il riciclaggio delle navi, emanato in «attuazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 1257/2013».

²² In questo senso il considerando 13 e, implicitamente, l'art. 3, n. 6, del regolamento 1257/2013, che introduce una «definizione specifica» di «riciclaggio delle navi» («l'attività di demolizione completa o parziale di una nave in un impianto di riciclaggio al fine di recuperare componenti e materiali da ritrattare, preparare per il riutilizzo o riutilizzare, garantendo nel contempo la gestione dei materiali pericolosi e di altro tipo, che comprende le operazioni connesse come lo stoccaggio e il trattamento di componenti e materiali sul sito, ma non il loro ulteriore trattamento o smaltimento in impianti separati»). L'art. 3, n. 17, della direttiva 2008/98/CE definisce, invece, il «riciclaggio» di rifiuti in generale: «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento».

²³ Lo chiarisce l'art. 1, § 1, lett. i, regolamento n. 1013/2006 (lettera introdotta dall'art. 27 regolamento n. 1257/2013).

²⁴ Si osserva, per completezza, che, al momento della menzionata delibera del Consiglio dei Ministri sul trasporto finalizzato allo smantellamento della nave da crociera Costa Concordia (11 marzo 2013), il regolamento (UE) 1257/2013 del 20 novembre 2013 sul riciclaggio delle navi (battenti bandiera di uno stato membro) non era ancora stato adottato. Peraltro, l'applicazione della disciplina sul riciclaggio delle navi è stata differita secondo le scansioni temporali previste dall'art. 32 dello stesso regolamento.

requisiti e controlli, riferibili già alla fase precedente all'entrata in servizio oltre che alla fase di servizio delle navi, finalizzati ad assicurare che il successivo riciclaggio, alla fine del ciclo di vita delle imbarcazioni, avvenga in condizioni di maggiore sicurezza ambientale²⁵. Tali obblighi e controlli sono estesi anche alle navi già esistenti, che debbono conformarsi «per quanto possibile» alle prescrizioni del regolamento²⁶.

Il regolamento sul riciclaggio contiene, com'è ovvio, diversi riferimenti alla possibile qualificazione delle navi come rifiuti. Ma tali riferimenti confermano che la qualificazione come rifiuto non è “automatica”, ma dipende da situazioni di contesto o di destinazione. Lo chiarisce di già il considerando 1: «Alle navi che sono considerate rifiuti e che effettuano movimenti transfrontalieri in vista del loro riciclaggio si applicano la convenzione di Basilea, del 22 marzo 1989, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento («convenzione di Basilea») e il regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio. [...]. Tali navi sono in genere classificate come rifiuti pericolosi e ne è vietata l'esportazione dal territorio dell'Unione a fini di riciclaggio verso impianti situati in paesi che non sono membri dell'OCSE».

Insomma, la qualificazione come “rifiuti pericolosi” – salva la diversa qualificazione come “rifiuti” con codice GC030 per le navi svuotate da materiali e sostanze pericolosi, prevista dal già esaminato Allegato III al regolamento del 2006 sulla spedizione di rifiuti – è riferita (non *ex se* alle navi abbandonate o ai relitti, ma) alle navi considerate rifiuti in quanto oggetto di spedizione finalizzata alla demolizione.

Si riconosce espressamente, inoltre, la «specificità delle navi e della navigazione marittima» per quanto riguarda i meccanismi per il controllo dell'applicazione e per l'esecuzione del diritto comunitario e internazionale in relazione alle pratiche pericolose e inadeguate di riciclaggio²⁷.

Ancora: l'art. 7, § 2, lett. *d*, stabilisce che il piano di riciclaggio «include informazioni sul tipo e sul quantitativo di materiali pericolosi e di rifiuti che saranno prodotti dal riciclaggio della nave di cui trattasi, inclusi i materiali e i rifiuti che figurano nell'inventario dei materiali pericolosi, e sulle relative modalità di gestione e di stoccaggio nell'impianto di riciclaggio delle navi e nei successivi impianti».

Anche da quest'ultima previsione normativa sembra potersi ricavare che le navi, anche quelle destinate al riciclaggio o alla demolizione (così come, *a fortiori*, quelle

²⁵ In questo senso, ad es., le prescrizioni del regolamento 1257/2013 riguardanti i materiali pericolosi (art. 4), l'obbligo di tenuta dell'inventario dei materiali pericolosi (art. 5), i requisiti per gli armatori (art. 6), i controlli (iniziale, di rinnovo, addizionale e finale) (art. 8), il certificato di inventario e il certificato di idoneità al riciclaggio) (artt. 9 e 10), etc.

²⁶ Cfr. art. 5, § 2 (obblighi relativi all'inventario dei materiali pericolosi); art. 8, § 4 (termine per il controllo iniziale delle navi esistenti); art. 8, § 8 e art. 9, § 1 (possibile contemporaneità del controllo iniziale e finale per le navi esistenti destinate al riciclaggio) regolamento 1257/2013.

²⁷ Cfr. considerando 2 del regolamento 1257/2013 che richiama i requisiti vincolanti volti ad assicurare una soluzione efficace ed efficiente per tali pratiche di riciclaggio pericolose e inadeguate adottati nella Convenzione di Hong Kong per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente del 15 maggio 2009.

abbandonate o i relitti), non sono di per sé stesse rifiuti: sono rifiuti soltanto le sostanze e gli oggetti prodotti dalle attività di riciclaggio o demolizione che dir si voglia²⁸.

3. La nozione generale (ed indeterminata) di rifiuto e la (problematica) riconducibilità a essa di navi abbandonate o relitti.

La nozione di “rifiuto” affermata nel diritto comunitario e in quello interno, incentrata sul concetto di “disfarsi”, pur essendo di fondamentale importanza, in ultima analisi, per la configurazione delle fattispecie penali in materia, è notoriamente tacciata di eccessiva indeterminatezza²⁹.

Evidente come la configurabilità di numerose fattispecie penali – come quelle di abbandono, o di inottemperanza all’ordinanza di rimozione o di gestione non autorizzata di rifiuti, intesa quest’ultima come attività abusiva di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio o intermediazione – dipenda dalla previa e corretta individuazione di tale oggetto materiale, comune alle diverse condotte sanzionate.

È noto anche che la giurisprudenza comunitaria e quella penale italiana – valorizzando i principi in materia di protezione dell’ambiente affermati dall’art. 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea³⁰ – propendono per una interpretazione estensiva di rifiuto, capace di generare una nozione di difficoltosa perimetrazione. Questa perimetrazione deve però tenere conto della rilevanza penale della nozione di rifiuto e, quindi, del rispetto dei principi costituzionali (e sovranazionali) di legalità e di colpevolezza.

A fronte della riconosciuta ampiezza e indeterminatezza della definizione generale formulata dalla direttiva 2008/89/CE e recepita dall’art. 183, lett. a, cod. amb., la riconduzione ad essa di “oggetti” dotati di peculiarissima specificità, non rinvenibili

²⁸ Nella stessa direzione procede, ad esempio, la previsione relativa ai requisiti degli impianti di riciclaggio da inserire nell’elenco europeo (art. 13 regolamento 1257/2013), in particolare là dove si richiede che tali impianti garantiscano che «i) [...] la manipolazione di materiali e rifiuti pericolosi prodotti durante il processo di riciclaggio della nave [avvenga] unicamente su suoli impermeabili con un efficace sistema di drenaggio»; inoltre, «ii) che tutti i rifiuti generati dall’attività di riciclaggio della nave e i relativi quantitativi siano documentati e siano trasferiti unicamente ai centri di gestione dei rifiuti, inclusi gli impianti di riciclaggio dei rifiuti, autorizzati a procedere al loro trattamento in condizioni che non presentino pericoli per la salute umana e siano compatibili con l’ambiente» (art. 13, lett. g).

²⁹ Citazioni quasi superflue. A mero titolo di esempio, tra i contributi ancora recenti, si vedano: L. RAMACCI, *Manuale di diritto penale dell’ambiente*, Padova, 2003, 236; VAGLIASINDI, *La definizione di rifiuto tra diritto penale ambientale e diritto comunitario*, parte prima, in *RTDPE*, 2005, 959 ss., e parte seconda, *ivi*, 2006, 157 ss.; GIUNTA, sub Art. 255 co. 1, in GIUNTA, cur., *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, 2007², 139; PAONE, *La tutela dell’ambiente e l’inquinamento da rifiuti*, Milano, 2008, 29; RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., , 47 ss., 64 ss., 107 ss.; CRUPI, *Abbandono di rifiuti*, in CORNACCHIA, PISANI, dir., *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, Bologna, 2018, 489 ss.

³⁰ Art. 191, § 2, TFUE: «La politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”».

nell'elenco dei rifiuti di cui al più sopra ricordato Allegato D, sembra operazione di sussunzione da svolgersi con grande cautela.

Nel caso di navi abbandonate o relitti, a chi scrive sembra che tale dovere di cautela debba essere rafforzato proprio in funzione della specificità dell'oggetto.

Sembra opportuno pertanto, a questo punto, confrontarsi, con la soluzione offerta in certi casi alla questione che ci occupa da parte di autorità preposte.

3.1. La soluzione di attribuire automaticamente la qualifica di rifiuti alle navi abbandonate e ai relitti: sillogismo o paralogismo?

In alcune occasioni, diverse motonavi di media o grande stazza, abbandonate da anni in zone portuali, sono state ritenute dalle autorità preposte come "rifiuti".

Tale qualificazione sembra il frutto di un ragionamento "automatico", apparentemente di tipo sillogistico, che, partendo dalla definizione generale di rifiuto (art. 3, n. 1, direttiva 2008/98/CE e art. 183, lett. a, cod. amb.) come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi, arriva alla conclusione che un relitto/una nave abbandonata sia di per sé – sempre e comunque – un rifiuto.

In breve, questi i passaggi dell'apparente sillogismo: tutte le cose abbandonate (*rectius*: tutte le cose di cui ci si disfi o di cui ci si voglia disfare o di cui si abbia l'obbligo di disfarsi) sono rifiuti; il relitto di nave o la nave abbandonata è una cosa... abbandonata; ergo: il relitto di nave/la nave abbandonata è un rifiuto. Oppure, in altri termini: la cosa di cui ci si disfi (o di cui ci si voglia disfare o di cui si abbia l'obbligo di disfarsi) è un rifiuto; una nave abbandonata/un relitto (dal proprietario, dall'armatore, dall'equipaggio) è cosa di cui ci si vuole disfare; la nave abbandonata/il relitto è un rifiuto.

A ben vedere, sorge il sospetto che tale ragionamento ricalchi, sì, la struttura di un sillogismo, ma che lo stesso si risolva, alla fine, in una sorta di paralogismo, o comunque in un ragionamento che giunge a una conclusione tutt'altro che certa alla luce della complessità normativa che circonda le navi giunte alla fine del loro ciclo di attività.

Che l'oggetto "nave" possa avere una sua (peraltro "ingombrante") specificità non assume alcun rilievo nel ragionamento sopra schematizzato, che si esaurisce nella descrizione della nozione generale di rifiuto, così come affermatasi nella (pure generale) elaborazione giurisprudenziale nazionale e comunitaria – dalla quale, come ricordato, si desume la necessità di una interpretazione estensiva della nozione di "rifiuto" e del significato del termine "disfarsi", in accordo con le finalità della normativa comunitaria, orientata alla tutela della salute e dell'ambiente e fondata sui principi di prevenzione e precauzione. Tuttavia, l'obiettivo di un elevato livello di tutela dell'ambiente e della salute, fondato sui predetti principi, riguarda le finalità della normativa comunitaria

(primaria e derivata) e segnatamente la protezione «contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti»³¹.

Insomma, data la nozione generale assai ampia di rifiuto accolta dalla giurisprudenza maggioritaria – «fondata su risultanze oggettive ed alla quale devono essere ricondotti sostanze ed oggetti non più idonei a soddisfare i bisogni cui essi erano originariamente destinati, pur se non ancora privi di valore economico»³² –, trovandosi le navi abbandonate proprio in questa condizione, in quanto certamente... abbandonate e non più idonee ad assolvere alle loro originarie funzioni di navigazione³³, le stesse sarebbero riconducibili alla nozione di rifiuto.

Una conferma di tale qualificazione parrebbe rinvenirsi – ma soltanto in maniera apparente – nella già evocata delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2013 relativa alla motonave Costa-Concordia³⁴: ma si tratta di una conferma soltanto apparente. In un considerato del provvedimento si legge: «considerato, pertanto, che la nave Concordia è destinata alla demolizione (e come tale soddisfa la nozione di rifiuto ai sensi della Direttiva 2008/98/UE e del Regolamento (CE) n. 1013/2006) e deve essere assoggettata al relativo regime giuridico di gestione, controllo e sanzionatorio; [...]».

Anche alla luce del riferimento letterale alla normativa europea contenuto nel passo della delibera del Consiglio dei Ministri, appare chiaro che la soluzione del problema della qualificazione dei relitti sembra passare necessariamente dalla destinazione (alla demolizione) e dalla tipologia di attività da svolgere (rientrante o meno nella nozione di gestione).

Nel caso della Costa Concordia, come noto, il relitto della nave da crociera naufragata al Giglio era destinata alla demolizione, e l'attività autorizzata dalla delibera riguardava il trasporto finalizzato allo smantellamento (demolizione), ergo un'attività di gestione riconducibile, come ampiamente visto, alla disciplina introdotta dal regolamento del 2006 sulla spedizione dei rifiuti.

La questione qui affrontata, allora, non riguarda tanto se una nave abbandonata (o naufragata) possa essere qualificata, agli effetti della disciplina ambientale e penale, un rifiuto (si è già visto che diverse fonti europee prevedono questa possibilità); ma, piuttosto, a partire da quale momento tale qualificazione appaia logicamente possibile. In altri termini, la formulazione più corretta del quesito sembra la seguente: quando e a quali condizioni la nave “entra” nello spazio giuridico della disciplina dei rifiuti? Ogni nave abbandonata, ogni relitto navale, è, automaticamente, di per sé, sempre e comunque un rifiuto?

La risposta a tali interrogativi non può che dipendere dalla nozione di gestione di rifiuti, la quale, come noto, presuppone che il rifiuto sia stato già... prodotto.

³¹ Così, ad es., Cass., Sez. III, dep. 16 novembre 2016, n. 48316, riguardante però esclusivamente la nozione generale di rifiuto (in relazione a una ipotesi del tutto diversa da quella riguardante i relitti: realizzazione di discarica abusiva) e che fa riferimento alla ben nota nozione “oggettiva” (sulla quale, per tutti, con alcuni opportuni distinguo, RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 113 s.).

³² Cass., Sez. III, 16 novembre 2016, n. 48316.

³³ Così il parere in esame, p. 2.

³⁴ *Supra*, § 2.3, nota 16.

La soluzione che passa dall'esaminato automatismo qualificatorio non può dunque essere condivisa. Tale conclusione pare confortata, peraltro, da un precedente specifico rinvenibile nella giurisprudenza di legittimità.

3.2. *La qualificazione dei relitti e delle navi abbandonate operata dalla Cassazione penale nel caso Orlandi del 2007.*

Vale la pena, allora, prima di avviarsi alle conclusioni, di indugiare un momento sulla evocata pronuncia della Cassazione penale del 2007, che rappresenta, a quanto consta, l'unico precedente in materia³⁵. Peraltro, benché la sentenza sia oramai risalente, la soluzione adottata non sembra trovare smentite alla luce del diritto interno ed europeo sopra esaminato.

La vicenda riguardava il sequestro preventivo – emesso dall'Autorità giudiziaria di La Spezia e confermato dal Tribunale del riesame – del relitto di una motonave arenata e del retrostante cantiere recintato. Si ipotizzava che, essendo in corso lo smantellamento del relitto, il ricorrente avesse svolto attività non autorizzata di smaltimento di rifiuti non pericolosi (art. 256, commi 1 e 2, cod. amb.).

La Suprema Corte ha tuttavia ritenuto che l'attività di demolizione non costituisca di per sé "gestione" di rifiuti; che il relitto di una nave in fase di demolizione non possa qualificarsi come rifiuto; che tale qualificazione, con le correlative conseguenze in termini di obblighi di autorizzazione, spetti soltanto alle parti derivanti dalla demolizione e destinate, a seconda dei casi, al recupero, alla raccolta o allo smaltimento³⁶.

Utile riportare i passaggi salienti della motivazione: «Invero, l'attività di demolizione in senso stretto non può ricondursi ad una raccolta o smaltimento di rifiuti, attività queste successive che debbono essere realizzate da soggetto autorizzato. Nella nozione di gestione di rifiuti non può rientrare l'attività di demolizione di una nave, così come non vi rientrano, di per sé, le attività di demolizione di un edificio o di strutture presso cantieri mobili e temporanei quali quello in questione. È evidente che la demolizione del relitto costituisca una attività che, per sua natura, produce rifiuti di diverse tipologie, che hanno necessità, una volta prodotti, di essere gestiti in conformità alle prescrizioni della normativa sui rifiuti, ma l'attività di demolizione in sé non costituisce attività di gestione di rifiuti e non richiede quindi il possesso della relativa autorizzazione».

³⁵ Cass., Sez. III, ud. 6 luglio 2007, dep. 13 settembre 2007, n. 34768, ric. Orlandi, in *CED Cassazione penale* 2007; anche in *Cass. pen.*, 2008, 3429.

³⁶ La massima è così formulata: «In tema di gestione dei rifiuti, poiché l'attività di demolizione in sé non costituisce attività di gestione dei rifiuti e non richiede il possesso della relativa autorizzazione, non può qualificarsi come rifiuto il relitto di una nave in fase di demolizione, ma solo quelle parti della stessa (sostanze, prodotti, materie) derivanti dall'attività di demolizione e destinate al recupero, alla raccolta o allo smaltimento (nell'enunciare il predetto principio, la Corte ha ulteriormente affermato che il relitto di una nave non è assimilabile ai veicoli fuori uso disciplinati dal d.lgs. n. 209 del 2003)».

Verificata e ribadita l'impossibilità di ricondurre un relitto a uno dei codici di classificazione CER (nella versione al tempo vigente), la Corte, rilevando come l'ordinanza impugnata nulla dica in ordine alla qualificazione giuridica della nave in sé né dell'attività posta in essere all'interno del cantiere, prosegue: «D'altra parte, diversamente ritenendo, ogni cantiere di demolizione ed ogni attività di demolizione, anche edile, dovrebbero essere considerati come attività di trattamento di rifiuti e dovrebbero essere qualificati come impianti per la gestione di rifiuti tutti i cantieri di demolizione navali o edili. È perciò chiaro che non la nave, oggetto di eventuale demolizione, sia configurabile come rifiuto, bensì quelle parti della stessa (sostanze, prodotti, materie) che sono prodotte dalla demolizione e siano destinate al recupero o allo smaltimento. Né potrebbe assimilarsi il relitto della nave ai veicoli fuori uso, sia in considerazione del fatto che per questi esiste una specifica disciplina in materia (D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 209), la cui applicabilità non può essere estesa al caso di specie, sia del fatto che per essi è previsto l'inserimento nel Catalogo europeo dei rifiuti, che non è invece previsto per le navi. Pertanto, stante l'impossibilità di qualificare giuridicamente la nave arenata in questione come un rifiuto, la sua demolizione non poteva essere ricondotta ad una attività di gestione di rifiuti, ma a quella di un cantiere di demolizione. La demolizione della nave, dunque, non integrava di per sé alcuna attività di recupero, raccolta o smaltimento di rifiuti, sicché sotto questo aspetto non sussiste il *fumus* del reato di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 1. È invero evidente che all'interno del cantiere è stata realizzata una attività produttiva di rifiuti, ma non una attività di raccolta, smaltimento o recupero degli stessi. Tali attività, come già rilevato, sono concettualmente successive a quella di demolizione e dovevano, esse sì, essere realizzate da soggetto debitamente autorizzato».

L'apparato argomentativo posto a sostegno della soluzione fatta propria dalla Corte sembra sufficientemente solido e ancora attuale. Costituisce conferma, peraltro, delle conclusioni che sono state tratte alla luce della rilettura delle fonti nazionali ed europee, condotta, nei paragrafi precedenti, senza trascurare la natura penale della nozione di rifiuto.

4. Conclusioni.

La nozione generale di rifiuto, di per sé stessa vaga e ambigua, non è sufficiente a risolvere la questione dell'inquadramento giuridico delle navi abbandonate o dei relitti navali. Gli stessi manufatti, peraltro, non trovano una classificazione espressa come rifiuti, per lo meno non nel catalogo CER. Quando la trovano, ovvero nel regolamento UE del 2006 sulla spedizione dei rifiuti, la classificazione come rifiuti vale non per le navi in quanto tali, ma esclusivamente per quelle destinate alla demolizione che siano oggetto di spedizione. Anche ai fini della disciplina del riciclaggio delle navi introdotta dal regolamento UE del 2013, la qualificazione come rifiuti non riguarda le navi in quanto tali, ma soltanto i rifiuti prodotti dalla loro demolizione – completa o parziale – negli impianti di riciclaggio inseriti in un apposito elenco europeo.

Le conseguenze in termini di responsabilità penale, necessariamente connesse alla qualificazione di un “oggetto” come rifiuto, ostano a una automatica qualificazione in tal senso dei relitti o delle navi abbandonate, fatta derivare unicamente dall’applicazione automatica della definizione generale di rifiuto; né, tantomeno, detta qualificazione potrebbe essere rimessa, di volta in volta, all’arbitrio di un ufficio o un’articolazione dell’Amministrazione pubblica.

La preminenza logica e assiologica dei principi di garanzia, implicata dalla possibile rilevanza penale della qualificazione come rifiuto, richiede che la stessa venga operata tenendo in debito conto la sicura specificità delle navi abbandonate o dei relitti.

Le statuizioni formulate dalla Sezione Terza della Cassazione penale nella pronuncia Orlandi del 2007, rilette anche alla luce della normativa europea coeva e sopravvenuta rispetto a quest’unico precedente giurisprudenziale (normativa ripercorsa nei paragrafi precedenti), concorrono a far ritenere che il relitto in sé non possa *ab initio* essere considerato come un rifiuto.

Ne consegue che soltanto a cominciare dallo svolgimento delle attività di gestione del prodotto della demolizione, o comunque – in ossequio alla normativa europea, e in particolare al regolamento del 2006 sul trasporto dei rifiuti e a quello del 2013 sul riciclaggio – a cominciare dalle attività di trasporto finalizzato alla demolizione o riciclaggio delle navi, diventa possibile, ma anche obbligata, la loro qualificazione come rifiuti.

A tale conclusione conduce l’interpretazione combinata della complessa normativa nazionale ed europea in materia, considerata anche l’assenza di una qualificazione *ad hoc* e, purtroppo, la mancanza di una (opportuna e necessaria) disciplina specifica riguardante i numerosi relitti e le navi abbandonate che si trovano nelle aree portuali italiane³⁷.

³⁷ È per ora rimasto lettera morta, come anticipato, il disegno di legge S 2215 d’iniziativa dei senatori Marinello e altri, presentato il 25 gennaio 2016, intitolato: Disposizioni in materia di rimozione e riciclaggio dei relitti navali e delle navi abbandonate nei porti nazionali, che prevedeva: la definizione di “relitto navale” («una nave affondata, o qualsiasi parte di una nave affondata, incluso qualsiasi oggetto che è, o che è stato, a bordo della nave, o una nave semiaffondata o che si possa ragionevolmente prevedere che stia per affondare») e quella di “nave abbandonata” («qualsiasi nave per la quale l’armatore e l’eventuale proprietario, decorsi trenta giorni dalla diffida dell’autorità marittima, non ponga in essere alcun atto, previsto dalla legge, relativamente agli obblighi verso lo Stato costiero, il raccomandatario marittimo e l’equipaggio»); la mappatura dei relitti navali e delle navi abbandonate; l’istituzione di un Osservatorio nazionale e di un Consorzio nazionale per la rimozione e il riciclaggio; oltre alle connesse modifiche al codice della navigazione.