

LUISS 

Dipartimento
di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Penale Dell'Ambiente

**LA GESTIONE ILLECITA DEI RIFIUTI
PERICOLOSI: UNA COMPARAZIONE TRA LA
NORMATIVA ITALIANA E QUELLA EUROPEA**

Prof. Maurizio Bellacosa

RELATORE

Prof. Cristiano Cupelli

CORRELATORE

Marco Pacini Matr. 124293

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

LA GESTIONE ILLECITA DEI RIFIUTI PERICOLOSI: UNA COMPARAZIONE TRA LA NORMATIVA ITALIANA E QUELLA EUROPEA

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

LA DISCIPLINA GENERALE DELL'AMBIENTE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO ED IL SUO SVILUPPO

- 1.1 L'ambiente e la nozione giuridica di ambiente.**
- 1.2 I principi fondamentali del diritto dell'ambiente.**
 - 1.2.1 I principi delle azioni che sono posti a tutela dell'ambiente.**
 - 1.2.2 I principi relativi al ruolo dei soggetti pubblici e privati nella tutela dell'ambiente.**
- 1.3 La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: gli articoli 9 e 32 Cost.**
 - 1.3.1. La nuova tutela apprestata all'ambiente con la riforma 2001 del Titolo V della Costituzione.**
- 1.4 Lo sviluppo di una tutela ambientale nell'ordinamento italiano.**

1.5 Il percorso per giungere alla creazione del TUA(Testo Unico sull'Ambiente).

CAPITOLO II

LA GESTIONE ILLECITA DEI RIFIUTI PERICOLOSI E LA CONVENZIONE DI BASILEA

2.1 La nozione di rifiuto.

2.2 La classificazione dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi.

2.2.1 La classificazione con codice a specchio e la relativa sentenza del 28 marzo 2019 della Corte di Giustizia europea.

2.3 La tutela penale della gestione illecita dei rifiuti: le varie fattispecie di reato inserite nell'articolo 256 del TUA.

2.3.1. Le attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in assenza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione.

2.3.2 L'abbandono ed il deposito incontrollato dei rifiuti.

2.3.3 La realizzazione e la gestione di una discarica abusiva.

2.3.4 La miscelazione non consentita dei rifiuti e la violazione dell'articolo 187 del TUA.

2.3.5 Il deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi presso il luogo di produzione.

2.4 Un'ulteriore ipotesi di gestione illecita dei rifiuti: la spedizione transfrontaliera dei rifiuti.

2.5 La Convenzione di Basilea del 1989 sulla regolamentazione dei movimenti di rifiuti pericolosi tra le nazioni.

2.5.1 L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Basilea.

CAPITOLO III

LA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA DI RIFIUTI E LA SUA INCIDENZA SULLA NORMATIVA ITALIANA

3.1 Le direttive CEE 156/1991 e 689/1991 sui rifiuti ed i rifiuti pericolosi.

3.1.1 La rivoluzione apportata in Italia dal decreto legislativo “Ronchi” n. 22/1997.

3.2 La direttiva “quadro” sui rifiuti n. 98/2008.

3.2.1 Il decreto legislativo n. 205/2010, che applica la direttiva n. 98/2008 in Italia e istituisce il sistema SISTRI.

3.3 La direttiva n. 99/2008 CE in tema di tutela penale dell’ambiente.

3.3.1 La legge n. 68/2015: profili di innovazione e criticità.

3.4 Le politiche europee per prevenire e combattere la gestione illecita dei rifiuti.

3.5 Differenze e punti di contatto tra la normativa italiana e la normativa europea.

CAPITOLO IV

LA NORMATIVA DI FRANCIA, SPAGNA E GERMANIA IN MATERIA AMBIENTALE

4.1 La disciplina ambientale in Francia.

4.2 La disciplina ambientale in Spagna.

4.3 La disciplina ambientale in Germania.

**4.4 Le riforme apportate dagli ordinamenti francese, spagnolo e tedesco,
alla luce della Direttiva europea n.99/2008.**

**4.5 Il contrasto al traffico illecito di rifiuti pericolosi in Francia, Spagna e
Germania**

CAPITOLO V

QUALE FUTURO SI PROSPETTA NELL'AMBITO DELLA GESTIONE ILLECITA DEI RIFIUTI?

5.1 Il rapporto ISPRA sulla gestione dei rifiuti in Italia.

5.2 Le novità introdotte con la direttiva CE n. 851/2018.

**5.3 Lo sviluppo della teoria dell'economia circolare ed il ruolo che i
rifiuti possono avere.**

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Il diritto dell'ambiente è sicuramente una disciplina che in questi ultimi anni ha subito una forte espansione, per opera delle numerose leggi e normative emanate. Queste innovazioni nella legislazione ambientale sono dovute a vari fattori; *in primis* l'accumularsi nel corso del tempo di molteplici forme di inquinamento, che hanno provocato e provocano tuttora gravi danni all'ambiente. Inoltre vi è da segnalare una mutata e maggiore sensibilità dell'opinione pubblica alle questioni ambientali ed anche le nuove tecnologie che sono state sviluppate, si pensi ad esempio al settore delle energie rinnovabili, hanno contribuito ad una vasta produzione giuridica sul tema, sia a livello nazionale che sovranazionale.

Il presente elaborato trae origine dall'intento di produrre un'analisi relativa alla legislazione italiana ed europea ed al suo sviluppo nel tempo, su uno specifico ambito della disciplina ambientale, quello dei rifiuti, soffermandosi anche sulla situazione dei rifiuti pericolosi. Il tema è stato scelto per due ordini di ragioni: i rifiuti costituiscono una delle forme di inquinamento più pervasive esistenti, in grado di interessare molteplici elementi ambientali. Si pensi ad esempio ai danni provocati al suolo ed al sottosuolo dalle discariche di rifiuti, con i componenti dei prodotti scartati che possono percolare e mischiarsi con le falde acquifere, rendendole nocive per la salute dell'uomo. Oppure ancora, ai rifiuti che si trovano nei nostri mari o all'inquinamento atmosferico causato dai roghi tossici, per finire poi con il danno cagionato a livello paesaggistico dal loro accumulo e abbandono incontrollato. D'altra parte però, soprattutto in epoca più recente, la tendenza sembrerebbe quella di provare a migliorare la gestione dei rifiuti, attraverso l'utilizzo di pratiche come il riciclo ed il recupero e di trasformare quindi questi prodotti divenuti scarti, in una risorsa da sfruttare, evitando di continuare ad attingere totalmente alle risorse ed alle materie prime del nostro pianeta, che sono in via di esaurimento.

Il primo capitolo dello studio prodotto, si pone l'obiettivo di procedere dal generale al particolare, esaminando innanzitutto il concetto di ambiente, per giungere poi nella parte finale, alla descrizione dell'*iter* legislativo che ha condotto all'applicazione in Italia del Testo Unico sull'Ambiente del 2006, ossia

ad un vero e proprio codice dell'ambiente, dove nel quarto titolo è contenuta la disciplina dei rifiuti. La parte iniziale del capitolo è dedicata ad una panoramica sulla nozione di ambiente e sul suo significato giuridico, con un riguardo alle varie teorie che si sono succedute negli anni. Viene poi svolta una presentazione dei principi che sono alla base dell'odierna tutela ambientale, come il principio di precauzione, del "chi inquina paga", dello sviluppo sostenibile e dei loro corollari, tutti di chiara matrice comunitaria. Nel prosieguo inizia un'analisi della normativa italiana sul tema, che non può non partire dalla Costituzione. Nella carta costituzionale non è sancito un vero e proprio diritto all'ambiente, ma viene comunque garantita una tutela, attraverso l'utilizzo degli articoli 9 e 32, rispettivamente riguardanti la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico nazionale e la salute pubblica. Il capitolo si conclude con una disamina sulla normativa italiana in tema di ambiente, partendo dalle prime leggi promulgate e riguardanti singoli ambiti di tutela, per passare poi all'istituzione nel 1986 del Ministero dell'Ambiente ed alla promulgazione del decreto Ronchi del 1997, che prova a rendere più omogenea ed organizzata la materia; infine, come si è già detto l'emanazione del codice dell'ambiente del 2006.

Il secondo capitolo si apre con la descrizione della nozione di rifiuto contenuta all'articolo 183 del TUA e proseguendo ci si sofferma sulla sentenza della Corte di Cassazione 48316/2016. Questa pronuncia ha posto fine ad anni di discussioni sulla reale estensione del concetto in esame, sancendo l'inapplicabilità di un approccio soggettivo e affermando che il rifiuto si qualifichi come tale, soltanto in base agli obblighi imposti al detentore ed al comportamento da lui tenuto. Ci si sofferma poi sull'importante novità della nozione di sottoprodotto e su come vengano classificati i rifiuti, dividendoli in rifiuti urbani e speciali e pericolosi e non pericolosi. La restante parte del capitolo è dedicata all'analisi delle varie fattispecie di gestione illecita dei rifiuti, quasi tutte contenute nell'articolo 256 del TUA. Nell'ultima parte verrà esaminata la specifica ipotesi della spedizione illecita dei rifiuti, fattispecie che rappresenta un problema molto serio, in quanto molto spesso comprende anche la movimentazione di rifiuti pericolosi e possiede un ampio carattere transnazionale, che riguarda un po' tutti

gli Stati. Per questo motivo è stata siglata la Convenzione di Basilea, trattato istituito *ad hoc*, per cercare di porre rimedio a questo fenomeno.

Il terzo capitolo è invece dedicato alla comparazione fra le direttive europee sui rifiuti e le normative italiane che vi hanno dato attuazione nel corso degli anni. Il punto di partenza sono le direttive comunitarie del 1991 in tema di rifiuti e rifiuti pericolosi, che riformano la precedente disciplina europea. In particolare viene posta molta attenzione al tema della diminuzione della produzione dei rifiuti, che dovrebbe costituire un obiettivo da raggiungere per ogni Paese membro dell'Unione Europea. Inoltre vengono meglio esplicitate le nozioni di rifiuti e rifiuti pericolosi ed anche le modalità con cui debbano avvenire le fasi della loro gestione. Del 2008 sono altre due importantissime direttive: la numero 98 riguarda sempre i rifiuti ed introduce i concetti di economia circolare, sottoprodotti ed *end of waste*, che sono fondamentali per lo sviluppo di un'adeguata tutela dell'ambiente. La direttiva numero 99 invece, pone in capo ai singoli Stati, l'obbligo di apprestare una tutela di tipo penale per determinate forme di inquinamento, facendo compiere alla disciplina della protezione ambientale un grande passo in avanti. Tutte queste direttive verranno poi introdotte nell'ordinamento italiano, mediante apposite leggi, si veda ad esempio il caso della legge 205/2010 che applica la direttiva 98/2008 ed introduce anche il sistema informatizzato per il tracciamento dei rifiuti (SISTRI). Tuttavia, non sempre il legislatore italiano riesce nell'intento di rinnovare la disciplina ambientale adeguatamente. La legge 68/2015, che aggiunge un apposito titolo dedicato ai delitti contro l'ambiente nel codice penale e che dà attuazione alla direttiva 99/2008, è scritta in maniera parziale e poco chiara, compromettendo dunque una corretta protezione dell'ambiente.

Nel quarto capitolo verrà presentato un confronto fra le discipline ambientali di Francia, Spagna e Germania. La parte iniziale è dedicata alla descrizione della disciplina generale presente in questi Paesi, in particolare concentrandosi sull'ambito costituzionale, sulle più importanti leggi emanate sul tema ambientale e sull'organizzazione dei rispettivi ministeri dell'ambiente. Si potrà così vedere, come la Francia sia caratterizzata dall'utilizzo, come da

tradizione, di un codice dell'ambiente, elemento che invece nell'ordinamento tedesco è assente. La Spagna, a differenza delle altre due nazioni citate, ha deciso di inserire già nella sua costituzione il diritto all'ambiente. Il diritto ambientale di questi Stati, come per l'Italia, ha subito uno sviluppo grazie alla già citata direttiva 99/2008. Per questo motivo il secondo paragrafo è dedicato ad esaminare come questi Paesi abbiano dato attuazione ai contenuti della direttiva, soprattutto per quanto riguarda il compito di prevedere una responsabilità penale degli enti per i delitti ambientali e nel costruire fattispecie, in grado di assicurare sanzioni più certe ed avere un maggiore effetto deterrente. L'ultima parte del capitolo è invece interamente dedicata ad osservare come la Francia, la Spagna e la Germania, si siano adoperate per punire la complessa pratica del traffico illecito di rifiuti pericolosi, sempre su disposizione della direttiva 99/2008. Dall'analisi che ne emerge, gli sforzi di questi Paesi non sono stati tuttavia sufficienti, poiché in tutti i casi presi in considerazione la legislazione soffre alcune lacune, dovute alla vaghezza della terminologia utilizzata.

Il capitolo conclusivo dell'elaborato è dedicato ad esaminare la situazione attuale della gestione dei rifiuti in Italia e le riforme future che si prospettano nel settore. Analizzando i dati dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), si può osservare come tutto il settore del trattamento dei rifiuti nel nostro Paese negli ultimi anni, abbia implementato le pratiche per il riciclo ed il recupero. Tuttavia questo non basta, per far sì che l'Italia sia in grado di rispettare gli obiettivi futuri disposti dall'Unione Europea, nell'ambito della gestione dei rifiuti. Il nostro territorio soffre infatti di carenze impiantistiche, che nel Mezzogiorno sono più accentuate, comportando così un maggiore utilizzo dello smaltimento in discarica. La parte finale del capitolo e dunque dell'elaborato, è dedicata alla direttiva europea 851/2018 sull'economia circolare. Questo nuovo documento si pone come obiettivo, quello di modificare il modello di sviluppo economico che è stato utilizzato finora, cioè il modello lineare, dove la materia prima viene prelevata dall'ambiente, lavorata, trasformata in un prodotto da vendere sul mercato ed infine diventa un rifiuto, una volta che non viene più adoperata. Il proposito principale dell'economia circolare, per quanto riguarda i rifiuti, è invece quello di produrne di meno, attraverso un costante

recupero e riutilizzo degli stessi. Per questo motivo, la direttiva in questione pone degli obiettivi a singoli stati membri, che entro un determinato lasso di tempo, dovranno raggiungere delle percentuali adeguate di riciclaggio e recupero dei rifiuti.

CAPITOLO I

LA DISCIPLINA GENERALE DELL'AMBIENTE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO ED IL SUO SVILUPPO

SOMMARIO: 1.1. L'ambiente e la nozione giuridica di ambiente. – 1.2. I principi fondamentali del diritto dell'ambiente. – 1.2.1. I principi delle azioni che sono posti a tutela dell'ambiente. – 1.2.2. I principi relativi al ruolo dei soggetti pubblici e privati nella tutela dell'ambiente. – 1.3. La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: gli articolo 9 e 32 Cost. – 1.3.1. La nuova tutela apprestata all'ambiente con la riforma 2001 del titolo V della Costituzione. – 1.4. Lo sviluppo di una tutela ambientale nell'ordinamento italiano. – 1.5. Il percorso per giungere alla creazione del TUA (Testo Unico sull'Ambiente).

1.1. L'ambiente e la nozione giuridica di ambiente.

Il termine ambiente deriva dall'unione di due espressioni di origine latina: *amb* che vuol dire “intorno” e *entis*, participio del verbo *ire*, che significa “andare”, quindi letteralmente “andare intorno”. In generale per ambiente deve intendersi il «Complesso delle condizioni esterne all'organismo in cui si svolge la vita vegetale e animale». Già da questa prima descrizione quindi si intuisce quel nesso di complementarità che esiste tra l'ambiente, ciò che sta intorno e gli esseri viventi che in quello spazio si trovano e vivono. I fattori ambientali, cioè quegli elementi che influiscono direttamente sullo sviluppo degli esseri viventi, si dividono in due macrocategorie, fattori abiotici e fattori biotici.¹ I primi sono quelle componenti che all'interno di un ecosistema non hanno vita, come ad esempio la luce, la terra, il clima; i secondi invece sono quelli dotati di vita e ve ne fanno parte la flora e la fauna. Tra i fattori biotici un ruolo predominante ha sicuramente l'uomo, che è la specie che più facilmente si adatta ai vari tipi di ambiente e che al suo interno svolge un ruolo attivo, in grado di apportare

¹ GALLO, *Il rapporto ambientale*, in *Riv. Amministrazione in cammino*, 2007.

trasformazioni significative sull'ecosistema. La tematica ambientale ha risentito anche dell'influenza del pensiero cristiano ed in particolare della teoria creazionistica,² la quale inizialmente letta in chiave ecocentrica, afferma che vi deve essere un rispetto comune per tutto ciò che fa parte della natura e l'uomo quindi non è altro che un essere vivente fra altri esseri viventi. In seguito però la teoria creazionista inizia ad essere interpretata alla luce dei testi sacri, e perciò nonostante la parità di condizione di tutte le creature viventi, che all'uomo spetti un ruolo di "dominus" su quanto è stato creato da Dio³; posizione che non si intende come dominio tirannico, quanto come funzione di custodia e tutela della natura. Anche la scienza in questo senso ha dato il suo contributo, in particolar modo con la teoria dell'evoluzionismo di Darwin⁴ che si pone in contrasto con la dottrina creazionistica, sostenendo la discendenza dell'uomo dai primati e contraddicendo l'idea di una differenza gerarchica tra l'uomo e le altre specie. In seguito darà il suo apporto in questo campo anche Konrad Lorenz, il famoso etologo, che sosterrà come l'ambiente sia un insieme di forze interconnesse che ricercano costantemente un proprio equilibrio che non deve essere compromesso, di conseguenza anche qui viene meno la posizione centrale dell'uomo.

Esiste quindi un rapporto molto stretto tra l'uomo e l'ambiente, un rapporto in cui il primo utilizza e sfrutta il secondo a proprio beneficio ed è proprio questa connessione che il legislatore va ad individuare e tutelare, prevedendo delle norme che regolamentino queste pratiche e permettano di inserirle in un contesto più equilibrato di sviluppo dell'economia e protezione dell'ecosistema allo stesso tempo.

La tutela ambientale si sviluppa inizialmente negli Stati Uniti ed in Germania, mentre in Italia svolge ancora per un lungo periodo un ruolo secondario rispetto alle altre discipline. All'inizio e per lungo tempo non esiste un concetto chiaro ed unitario di ambiente, si procede in ordine sparso, legiferando

² PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009, 4.

³ Ibidem. « *La tematica del dominium terrae, nata dal comando divino dato all'uomo "di soggiogare e dominare la terra" viene qui interpretata nel segno, dunque, di un antropocentrismo "forte" di natura teologica.*»

⁴ Ibidem, 12 ss.

laddove occorra a seconda dei casi specifici⁵. Tale orientamento sembra confermato anche da alcune sentenze, una in particolare, la numero 257 del 1 Aprile 1991 del Consiglio di Stato⁶.

Ecco perciò che ancora intorno agli anni '90 del secolo scorso si rimane nell'ottica di un rapporto con l'ecosistema che viene inteso come diritto sullo stesso; questo perché vi è una visione ancora fortemente antropocentrica, in cui appunto l'ambiente è considerato come una fonte di risorse utilizzabili dall'uomo.

Insieme all'ingresso dell'ambiente nel sistema di norme e leggi dell'ordinamento si inizia anche a porsi il problema di creare una nozione giuridica ed unitaria dello stesso e vengono sviluppate a tal proposito la teoria pluralista, di stampo dottrinale e la teoria monista, di stampo giurisprudenziale.

La prima⁷ è sostenuta da Massimo Severo Giannini in un saggio del 1973, il quale afferma che l'ordinamento giuridico attribuisce all'ambiente un significato eterogeneo e perciò ad esso vengono ricondotti 3 differenti istituti giuridici: innanzitutto la disciplina relativa all'ambiente inteso come paesaggio, poi svariati aspetti riguardanti l'inquinamento e la conseguente difesa del suolo delle acque e dell'aria ed infine la disciplina del settore urbanistico. Per quanto riguarda il primo tipo di disciplina egli enuclea una concezione di ambiente inteso come bene pubblico, quindi come tale il proprietario del bene non può commettere su di esso azioni che ne alterino l'aspetto e l'autorità amministrativa deve compiere controlli ed ispezioni. Nel secondo ambito Giannini si sofferma su quello che è il rischio dell'inquinamento ambientale e la conseguente necessità di adoperare misure serie ed affidabili per un utilizzo assennato delle risorse ambientali, che non sono infinite e rinnovabili.

⁵ AMENDOLA, *Necessità di un potenziamento della normativa penale nel settore della tutela dell'ambiente? Il caso Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, fascicoli 3/4, nello specifico è a partire dalla seconda parte degli anni '70 del Novecento che si inizia a legiferare sull'ambiente, ad esempio nel 1976 con la legge Merli sull'inquinamento delle acque, poi con il D.P.R. 915/1982 sui rifiuti per arrivare poi al 1986 con la legge Galasso su ambiente e paesaggio e all'istituzione del Ministero dell'Ambiente.

⁶ Cons. Stato, IV, 1/04/1991, in *Foro amm.* 1991. « nell'attuale ordinamento giuridico non è dato riscontrare l'esistenza di un bene ambiente come autonoma categoria giuridica direttamente tutelabile nella sua globalità».

⁷ PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009, 25 s.

La seconda teoria⁸ invece, quella di ispirazione unitaria, sostiene che sia l'ordinamento positivo a consentire di codificare una nozione singola di ambiente; questo avviene grazie ad una maggiore produzione normativa, che consente alla materia ambientale di diventare nel corso degli anni più chiara e sistematica, perdendo in parte quel carattere di frammentarietà che l'ha inizialmente contraddistinta. Secondo la dottrina in discussione il legislatore ha in un primo momento rinunciato a dare una nozione unitaria di ambiente, mancando a livello costituzionale i principi basilari su cui fondare la nozione di ambiente, tuttavia con il tempo lo Stato ha contribuito a normare la materia, anche attraverso strumenti che tendono verso una organicità della disciplina, come ad esempio l'istituzione del Ministero apposito per l'ambiente⁹.

Studiando la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, si può osservare come uno degli obiettivi primari, sia proprio quello di contribuire a fornire unità alla disciplina ambientale attraverso l'istituzione di un ministero *ad hoc*, che si occupi di tutelare e conservare l'ambiente e valorizzare il patrimonio artistico esistente¹⁰. La dottrina fa notare che con l'istituzione di questo dicastero, viene apprestata una difesa ad un bene che riguarda tutta la collettività, intesa quindi come comunità di persone e non come stato¹¹. Sempre nell'ottica di un ambiente considerato come un interesse collettivo, si può comprendere perché il legislatore si preoccupi di assicurare una corretta ed ampia divulgazione sullo stato dello stesso, così come indicato nell'articolo 14, e di sensibilizzare a tal proposito l'opinione pubblica, attraverso l'utilizzo dei mezzi di informazione¹². Altra novità importante fornita dalla legge 349/1986 all'articolo 18, è che finalmente il danno arrecato all'ambiente possa essere risarcito¹³. Inoltre è previsto che le associazioni

⁸ CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 18 ss.

⁹ Art. 1 co. 1 L. n. 349 del 1986, «E' istituito il Ministero dell'ambiente.»

¹⁰ Art. 1 co. 2 L. n. 349 del 1986, «E' compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.»

¹¹ POSTIGLIONE, *Una svolta per il diritto dell'ambiente: la legge 8 luglio 1986 n. 349*, in Riv. Giur. Amb., 1986, 2 fasc., 253.

¹² IBIDEM, 253.

¹³ Art. 18, co. 1, L. n. 349 del 1986, «Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad

individuare per la tutela dell'ambiente, possano adire il giudice amministrativo, qualora vi sia un atto illegittimo che cagioni danno all'ecosistema; in questo modo è dunque apprestata anche una tutela amministrativa con conseguente annullamento dell'atto¹⁴.

Il problema tuttavia, è che le prerogative ministeriali sono ancora molto settoriali e quindi quella sistematicità e maggiore organizzazione a cui la legge anela viene meno. Nonostante tale indeterminatezza insita nella materia, il diritto dell'ambiente inizia ad essere considerato come un diritto umano fondamentale, godendo sempre di più di una protezione a livello internazionale, che poi spingerà i singoli Stati a varare delle normative *ad hoc* per la sua tutela.

È da segnalare poi un'altra teoria pluralista, che afferma che le componenti ambientali siano quattro¹⁵: in questo periodo l'ambiente è ormai considerato a tutti gli effetti un bene giuridico, anche grazie alle previsioni normative sul danno ambientale e sulla crisi ambientale, e quindi come tale può essere oggetto di diritti; in questa accezione esso è considerato un bene pubblico, riferito alla collettività e non allo Stato.

È dagli anni '80 del ventesimo secolo quindi, con le teorie di Giannini prima e di Morbidelli poi, che in Italia si inizia a porre una maggiore attenzione al tema ambiente; inizialmente tuttavia questo aumentato impegno non avviene per opera del Parlamento, bensì grazie alla Corte Costituzionale. Questa infatti in diversi casi si sostituisce al legislatore ed inizia a concentrarsi su due elementi: da una parte la collocazione del valore ambiente all'interno del nostro ordinamento e dall'altra la sua definizione giuridica in senso unitario. In questo modo la tematica viene meglio definita: si approda ad una concezione unitaria del bene ambiente, che è comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. L'ambiente è un valore di

esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato»

¹⁴ Art. 18, co. 5, L. n. 349 del 1986, «Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.»

¹⁵ GALLO, *Il rapporto ambientale*, in *Riv. Amministrazione in cammino*, 2007, « Alla "tripartizione" di Giannini ha fatto eco Morbidelli che individua almeno quattro componenti dell'entità ambiente: l'assetto del territorio, la ricchezza delle risorse naturali, il paesaggio nel suo valore estetico e culturale, la salubrità delle condizioni di vita.»

primaria importanza¹⁶, che deve essere protetto costituzionalmente e garantito alla collettività, nonostante esso si possa declinare in varie forme che possono essere singolarmente oggetto di tutela.

In relazione alla branca del diritto penale la tematica ambientale presenta numerose problematiche. Il tentativo di riconoscere l'ambiente come un bene unitario, appartenente alla collettività delle persone e oggetto di un interesse diffuso e trasversale, non ha aiutato il diritto penale ad approntare una disciplina ben determinata, in quanto molto spesso i vari elementi che lo costituiscono vengono tutelati come beni strumentali, cioè beni attraverso i quali si appresta una difesa ad altri ed ulteriori valori, come ad esempio la salute o la salvaguardia del paesaggio e tutto questo comporta dunque una sua debolezza intrinseca¹⁷. In questo modo il rischio che si corre, è di creare delle fattispecie indeterminate e vaghe, che presentano anche un altro aspetto negativo, infatti queste nella maggior parte dei casi, non individuano i comportamenti meritevoli di essere perseguiti, bensì si focalizzano sul rispetto e non superamento delle soglie limite previste e delle modalità con cui avvengono le emissioni, cercando quindi di far rispettare la disciplina amministrativa.

Il legislatore ha dunque optato per configurare i reati ambientali, come reati di pericolo astratto. Questa scelta ha varie ragioni: innanzitutto il problema del danno all'ecosistema è dato non tanto dalla offensività della singola condotta, quanto dall'accumularsi nel tempo di questo tipo di comportamenti illeciti e questo di conseguenza spiega anche la preferenza per l'ambito amministrativo. Infatti in questi casi il giudice non è deputato a stabilire se il comportamento posto in essere dal soggetto agente sia la causa che ha cagionato un danno all'ambiente, bensì l'organo giudicante deve solo accertare che la condotta messa in atto non abbia violato quegli *standard* e quei limiti imposti per mezzo di autorizzazioni

¹⁶ Corte Cost. , 17/12/1987, n. 641, «L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.»

¹⁷ GIUNTA, *Tutela dell'ambiente*, da *Enciclopedia del Diritto Giuffrè*, 2008, 1152 ss.

dall'autorità amministrativa. Si spiega così anche il motivo per cui le pene inflitte nel settore ambientale siano spesso lievi e ispirate al modello contravvenzionale¹⁸.

Il problema dei reati di pericolo astratto è che puniscono comportamenti ritenuti pericolosi o comunque offensivi sulla base di un dato statistico e vi può essere il caso di comportamenti che integrino la fattispecie di reato, ma non presentino un grado di offensività tale, da renderli penalmente perseguibili. Il grande nodo da superare in questi casi è il fatto che il giudice avrebbe allora il compito di verificare se la condotta posta in essere sia realmente offensiva nei confronti dell'ambiente e scontrandosi con la presunta pericolosità prevista dal legislatore nel caso dei reati di pericolo astratto.

Una soluzione prospettata si basa sulla teoria della cosiddetta "presunzione relativa" che si rifà ad una precedente dottrina tedesca; secondo questa pratica deve essere consentito all'imputato di provare la mancanza di pericolosità nella sua condotta. Tale procedimento dovrà avvenire adducendo fatti concreti e ben provati, e dimostrando che nel caso in questione sono presenti degli elementi che annullino la previsione di pericolosità contenuta nella norma che la legge presume violata¹⁹.

Sempre in questo periodo vi è un'altra discussione che si sviluppa, ovvero la questione su quale sia la rilevanza dell'ambiente come bene giuridico. Infatti secondo alcuni il principio classico di "bene" non può applicarsi all'ambiente, perché in esso non si può cogliere quell'interesse soggettivo differenziato che costituisce il fondamento di tale nozione. Per superare questa difficoltà viene messa in discussione la teoria tradizionale, che prevede il collegamento del bene con le norme che tutelino interessi individuali, e si afferma che possono essere considerati beni anche quelli che apportino utilità anche alla collettività.

Altri studiosi invece hanno spostato la questione, iniziando a considerarla da un punto di vista della nozione di "danno"; in tal senso il bene ambiente è costituito da una molteplicità di interessi, omogenei tra loro e che hanno come

¹⁸ CATENACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, da *Riv. quad. amb.*, 2010, 48 s.

¹⁹ *Ibidem*, 54 ss.

istanza quella di accertare la responsabilità ed il danno quando l'ecosistema viene compromesso.

Altra problematica aperta e che si riallaccia a quanto detto sopra, è quella se considerare l'ambiente un bene pubblico o un bene collettivo. La prima ipotesi prevede che lo Stato abbia un diritto soggettivo in capo al bene ambiente e come tale dovrebbe tutelarlo per garantire alla collettività una sua corretta fruizione; di contro l'altra teoria critica la prima sostenendo che in questo modo si limita il potere della collettività, che dovrebbe sempre avere a disposizione degli strumenti per poter esercitare un controllo sulla gestione da parte dello Stato.

1.2. I principi fondamentali del diritto dell'ambiente.

Come è stato descritto nel precedente paragrafo, la parola ambiente è una nozione che può assumere vari significati e proprio per questo la sua tutela all'interno dell'ordinamento italiano per molto tempo non è riuscita ad essere uniforme e per alcuni aspetti non lo è ancora oggi, nonostante l'introduzione del Testo Unico sull'Ambiente. Tuttavia fin da quando si è sviluppata una maggiore attenzione per i temi ambientali, si è subito deciso che per poter apprestare al meglio una protezione, fosse necessario avere dei punti fermi, dei capisaldi a cui ancorarsi nel trattare questa materia.

I principi che verranno a breve analizzati, presentano i caratteri della genericità e dell'astrattezza e sono principi di rango costituzionale per diverse ragioni: prima di tutto sono posti all'apice sia dell'ordinamento comunitario²⁰, sia dei singoli ordinamenti nazionali; in Italia questo è avvenuto grazie agli articoli 10 e 117 della Costituzione²¹ e di conseguenza pongono le fondamenta giuridiche per consentire agli Stati di sviluppare una corretta legislazione ambientale, partendo

²⁰ PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009, 140, in particolare oltre alle singole direttive, l'Unione Europea ha legiferato in tema ambientale con l'Atto Unico Europeo del 1986 e con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam, rispettivamente del 1992 e del 1997.

²¹ Art. 10, co. 1, Cost. «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.» ; art. 117, co. 1, Cost. «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.»

da dei valori che siano comuni a tutte e consentano di adottare norme chiare e tassative.

Inoltre questi principi vanno ad intrecciarsi con altri canoni costituzionali, si pensi ad esempio alla stretta correlazione che c'è tra il diritto alla salute e quello a vivere in un ambiente salubre, oppure alla problematica tutta italiana, relativa allo scontro fra Stato e Regioni per la ripartizione delle proprie competenze, tra cui anche quella della tutela ambientale, di cui si parlerà più avanti²².

I principi in materia ambientale si possono dividere in 3 categorie, una relativa alla difesa giuridica del bene ambiente, una relativa alle azioni di tutela attuabili ed una riguardante il ruolo che i soggetti pubblici e privati svolgono in tale ambito²³.

Partendo dall'inizio, il primo fondamento che si trova è quello dell'antropocentrismo, dottrina che pone al centro del rapporto uomo-ambiente proprio l'essere umano. Nel modello antropocentrico, che ha dominato per lunghi anni il dibattito ambientale, il rapporto uomo-natura è stato interpretato come una competizione basata sull'attuale sistema economico capitalistico, in cui l'uomo sfrutta al massimo le risorse naturali per trarne più benefici possibili, senza rispettare alcuna etica di sviluppo sostenibile²⁴. La teoria antropocentrica intesa in questa accezione è stata spesso contestata perché si è ritenuto che potesse far passare l'idea di un ambiente che fosse totalmente asservito alle necessità e ai bisogni umani. L'antropocentrismo è stato così recepito anche dal sistema giuridico che caratterizza la natura come una cosa, un bene²⁵, inteso in senso oggettivo, che quindi l'uomo può sfruttare a suo piacimento.

In parallelo tuttavia, si è sviluppata un'altra dottrina, quella ecocentrica, che ha rimesso al centro l'importanza dell'ecosistema, slegandolo dalla precedente concezione di strumentalità e subordinazione nei confronti del genere umano ed elaborando il concetto che la natura esista in un modo autonomo

²² Vd. SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 24 ss.

²³ Ibidem, 25 ss.

²⁴ TARANTINO, *Su un rapporto armonico tra uomo e natura: una riflessione etico- giuridica*, 2018, da www.statoechiese.it, 4.

²⁵ Art. 810, c.c. , «Sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti.»

rispetto all'uomo e sia meritevole di tutela a prescindere del rapporto con esso. Il modello ecocentrista però non è riuscito a imporsi del tutto, in quanto essendo un sistema di pensiero ideato da uomini, ha come suo limite intrinseco quello di dovere per forza confrontarsi con la centralità dell'uomo in questo rapporto. Difatti si può facilmente constatare come, nonostante la teoria ecocentrica abbia una visione della natura come portatrice di propri valori, questi interessi siano comunque quelli individuati ed elaborati dall'uomo²⁶; questo anche perché tutto il sistema di norme e di leggi che regola la disciplina ambientale è comunque un sistema ideato dall'uomo e quindi con una forte componente antropomorfa.

La tendenza più recente a tale proposito è stata quella di sviluppare un modello moderato e non più assoluto come prima della teoria antropocentrica, confermando sì la superiorità umana sulla natura, ma creando parimenti un'idea di rapporto uomo-ambiente libero dal precedente significato utilitaristico ed improntato invece ad un modello di "responsabilità", con gli individui che detengono il ruolo di garanti dell'equilibrio ecologico²⁷. Per poter fare questo molto importante è stato l'apporto dato da due principi che verranno esaminati in seguito, e cioè il principio dello sviluppo sostenibile ed il principio di precauzione²⁸.

A questa concezione sono poi strettamente connessi tutti gli altri principi, *in primis* quello dell'unitarietà, che riconosce come la parola ambiente avendo una valenza trasversale, operi in svariati settori e per questo ha come finalità quella di armonizzare la tutela dei singoli fattori²⁹. Infatti senza questa ricerca di una visione d'insieme, la protezione dell'ambiente mancherebbe di efficacia.

Questo orientamento è stato avallato anche da alcune pronunce della Corte Costituzionale, come la sentenza 1029/1988, che riguardava il caso di un contenzioso fra lo Stato e la Regione Valle D'Aosta sul riparto di competenze

²⁶ SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 28 ss.

²⁷ *Ibidem*, 28 ss.

²⁸ GIUNTA, *Tutela dell'ambiente (dir. pen.) [Annali II]*, da *Enciclopedia del Diritto Giuffrè*, 2008, 1153, *in base al principio dello sviluppo sostenibile l'ambiente è della collettività e le generazioni attuali devono conservarlo per permettere alle generazioni future di usufruirne anche loro; tutto ciò potrà avvenire rispettando il principio di precauzione.*

²⁹ SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 31 ss.

nell'ambito della gestione dei parchi nazionali³⁰. La Corte infatti in questo caso ha sostenuto come l'ambiente debba essere affidato alla competenza della Stato, tuttavia ha anche notato come tale interesse abbia molte connessioni con le competenze regionali e ha quindi suggerito, alla luce del principio di unitarietà, di porre in essere adeguate forme di coordinamento e ed armonizzazione.

Un altro importante principio che contribuisce a tratteggiare le caratteristiche della tutela giuridica dell'ambiente, è quello della primarietà. Nell'interpretazione iniziale di questo rilievo, l'ambiente dovrebbe godere di una sorta di primazia rispetto agli altri valori costituzionali, essendogli garantita una tutela elevata. Tuttavia tale concezione non è sostenibile, venendo infatti smentita anche dalla Corte Costituzionale; di conseguenza il bene ambiente non viene più considerato gerarchicamente sovraordinato agli altri beni tutelati in Costituzione, bensì deve essere bilanciato con questi ed essendo l'ambiente un valore trasversale, capace di riguardare più ambiti, dovrà sempre essere tenuto in considerazione durante i processi decisionali relativi agli altri principi³¹.

Proprio quest'ultimo concetto, quello del bilanciamento, costituisce la concreta realizzazione del principio della primarietà e comporta che alla costruzione della normativa ambientale debbano partecipare tutti i vari soggetti, pubblici e privati, ad ogni livello. Come corollario del bilanciamento la difesa ambientale deve presentare due caratteristiche: la gradualità e la dinamicità. La prima prevede che la creazione di una tutela ambientale avvenga in modo graduale, passando attraverso varie fasi, in modo da consentire anche una certa elasticità e adattabilità alle varie situazioni, ognuna delle quali presenta delle proprie peculiarità. Per quanto riguarda la dinamicità questa attiene ai parametri che devono essere utilizzati nell'approntare una difesa ambientale e prevede che

³⁰ Corte Cost. 27/10/1988, n. 1029 da www.giurcost.org., « Sulla base dell'interesse unitario così individuato, la stessa Corte, mentre ha giustificato la riserva delle corrispondenti funzioni allo Stato, ha posto in luce gli inevitabili intrecci intercorrenti fra l'esercizio delle competenze statali in ordine alla "protezione della natura" (e ai parchi nazionali) e quello relativo alle competenze regionali attinenti ai vari settori interferenti con quella materia (agricoltura, urbanistica, etc), esigendo sin d'allora adeguate forme di coordinamento, di collaborazione e d'intesa fra lo Stato e le regioni nell'esercizio dei rispettivi poteri.» e ancora «... secondo la quale il riparto delle rispettive competenze e i rapporti fra Stato e regioni nell'esercizio delle stesse devono essere ispirati a un "modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione".»

³¹ SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 34 ss.

questi siano adatti ad una situazione, come quella dell'ecosistema, che è sempre in evoluzione e non rimane statica nel tempo³².

Altri due principi strettamente connessi sono quello dell'economicità e quello del "chi inquina paga": il primo considera l'ambiente come un bene avente un valore economico, esso ha un patrimonio molto ampio e variegato in grado di fornire tutta una serie di funzioni e di risorse, utilizzabili dall'uomo. Una problematica aperta relativa a questo ambito è che le attività umane che incidono sull'ecosistema, molto spesso alterandolo, hanno una ricaduta all'esterno che si ripercuote sulla collettività, determinando anche un alto costo ambientale e anche sociale. Nello specifico poiché il bene ambiente non possiede un costo, si viene a verificare una situazione in cui il soggetto che sfrutta le risorse naturali e che in termini economici verrà chiamato "produttore", sarà portato a sopra utilizzare questi beni "naturali", anche quando in realtà non ne abbia necessità, causando quindi un danno alla collettività, che in questo caso si tradurrà in un deterioramento dell'ambiente³³.

Questi costi ambientali inizialmente non erano assistiti da un risarcimento dei danni provocati, tuttavia nel corso del tempo si è pensato di assorbire tali spese, ponendole a carico di quei soggetti che avevano contribuito a causare lesioni all'ambiente; perciò è stato ideato il criterio del "chi inquina paga". In ambito europeo il principio in questione viene descritto dettagliatamente per la prima volta nella Raccomandazione numero 436 del Consiglio del 3 marzo 1975 che verrà adottata da CEE, CECA ed EURATOM³⁴.

Per poter favorire lo sviluppo del criterio "chi inquina paga" si è creato un sistema di regole supportate da dei canoni, i quali prevedono una tassa sulla base dell'inquinamento prodotto. Le norme invece possono riguardare la quantità di contaminazione che una determinata area può sopportare, prescrizioni sulla

³² *Ibidem*, 56 ss.

³³ *Ibidem*, 39 ss.

³⁴ MELI, *Le origini del principio «chi inquina paga» e il suo accoglimento da parte della comunità europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, 217 ss, nello specifico il contenuto della Raccomandazione del Consiglio Europeo 436/1975 nel finale prevede «*Raccomanda, ai sensi del trattato CEE, agli Stati membri di uniformarsi, per quanto riguarda l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di protezione dell'ambiente [...]»*

composizione dei materiali usati per determinati prodotti ed anche procedimenti regolati per gli impianti fissi³⁵. Un altro mezzo utilizzato in questo campo è stato quello di individuare a chi addebitare i costi di un inquinamento per così dire cumulativo, cioè cagionato da più soggetti inquinanti o dall'assommarsi di attività continuate inquinanti. Per fare un esempio molto calzante si può prendere il caso della circolazione delle automobili che ogni giorno in ogni parte del mondo producono moltissimo smog; in questa situazione è chiaro che il legislatore non può andare a controllare ed imporre una stretta a tutti gli automobilisti ed ecco quindi che per la regola enunciata all'articolo 3 della Raccomandazione il costo viene posto a carico delle società produttrici di veicoli, che sono più facilmente controllabili e saranno incentivate a sviluppare mezzi meno inquinanti³⁶.

Bisogna poi sottolineare, come il criterio del “chi inquina paga”, abbia funto da capostipite e da parametro di conformità per tutte quelle misure poste a protezione dell'ecosistema che si sono sviluppate successivamente e abbia perciò apprestato una tutela ex ante, prevedendo il pagamento dei costi ambientali a carico dell'inquinatore, ed una tutela ex post, che si fonda sulla responsabilità civile³⁷.

Ora però il problema è stato che almeno all'inizio questo principio è stato applicato solo parzialmente, mettendo da parte il settore della responsabilità civile e soprattutto è passata l'idea di un'interpretazione distorta, che intende il pagamento di colui che inquina come un permesso per inquinare. Questa modalità di agire è mutata a partire dal 1986 quando il principio “chi inquina paga” è stato inserito nell'articolo 174 del Trattato CEE³⁸, ottenendo una certa autonomia e riuscendo ad imporre una certa logica ed ordine cronologico agli interventi che venivano posti in essere rispetto all'ambiente. Prima di tutto infatti, sarebbe utile

³⁵ Ibidem, 219.

³⁶ Art. 3, co. 3, Raccomandazione n. 436 del 1975, «*Nel caso di inquinamenti a catena, l'imputazione dei costi può quindi essere effettuata nel punto in cui il numero degli operatori è il più esiguo possibile e più facilmente controllabile [...]*»

³⁷ PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale.»*, Torino, 2009, 101ss; SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 39 ss.

³⁸ Art. 174, co. 2 Atto Unico Europeo del 1986, «*La politica della Comunità in materia ambientale mira un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni, nelle varie regioni della Comunità. 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”.*»

perseguire un'azione di prevenzione che dovrebbe prevalere, sull'azione di correzione e quindi il risarcimento del danno fungerebbe solo da *extrema ratio* per quelle situazioni che non possono più essere tutelate.

1.2.1. I principi che individuano le basi giuridiche per le azioni a tutela dell'ambiente.

Tra i valori enunciati all'inizio del capitolo, vi sono quelli che servono a predisporre le linee guida per apprestare delle corrette azioni a tutela dell'ambiente; questi canoni sono quelli dell'azione preventiva, della precauzione e dell'informazione ambientale.

Per quanto concerne il principio dell'azione preventiva, questo sostanzialmente dispone che la protezione che viene assicurata al bene ambiente deve essere anticipata, preventiva per l'appunto, cioè deve essere posta in essere prima che si verifichi un danno, anche perché l'ecosistema quando viene leso può essere risanato solo in tempi molto lunghi. Questo principio come si può evincere, si ricollega strettamente con quello visto precedentemente del “chi inquina paga” ed infatti per poter internalizzare i costi ambientali i pubblici poteri prevedono delle norme definite di “*command and control*”, cioè norme che predispongano delle soglie da non superare, unite con dei doveri da osservare che sono inderogabili³⁹.

Altro ambito in cui interviene il principio dell'azione preventiva, è quello delle autorizzazioni in tema di ambiente, che sono atti di notevole importanza perché regolano le attività umane che possono comportare pericolo per l'ecosistema e stabiliscono dunque gli *standard* da rispettare e i valori limite da non superare. Un esempio chiaro di questo tipo di operazioni è rappresentato dalla Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), che è una procedura utilizzata come modello di prevenzione e che prevede la valutazione da parte dell'autorità

³⁹ SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 46 ss.

amministrativa dell'impatto e dell'incidenza in termini di offensività che potrebbe avere un determinato progetto sull'ambiente⁴⁰.

Le autorizzazioni inoltre devono consentire controlli periodici sulle attività ritenute nocive per l'ecosistema e per tale motivo queste devono avere i caratteri dell'espressività⁴¹ e della temporaneità⁴². Si può dunque sostenere che la prevenzione sia il canone su cui è modellata tutta la protezione giuridica dell'ambiente, tant'è che anche questo valore trova la sua fonte nel già citato articolo 174 del Trattato CEE 1986⁴³.

Il criterio della precauzione è strettamente collegato con quello della tutela anticipata anzidetto, infatti come lascia intendere la parola stessa, esso si esplica nell'attuazione di provvedimenti volti a evitare un pericolo per l'ambiente da parte delle attività umane, anche quando non vi sia la certezza scientifica che queste comportino un danno. Per quanto riguarda l'ambito internazionale, il principio di precauzione assume ufficialmente importanza nel 1992, quando viene enunciato al punto 15 della Dichiarazione di Rio⁴⁴. L'articolo innanzitutto dispone che il principio debba essere applicato in tutti gli Stati, ma questa applicazione avverrà in modo diverso da Paese a Paese a seconda del livello di organizzazione; probabilmente per quanto riguarda questo aspetto si sono voluti concedere degli spazi di manovra più ampi a quelle nazioni che vengono definite "in via di sviluppo" e che hanno dunque meno capacità per fronteggiare questa richiesta. A tutto ciò si aggiunga che nell'enunciato si prevede inoltre che il canone della

⁴⁰ Ibidem, 49 s.

⁴¹ Corte Cost. 19/04/1993, n.194, da www.cortecostituzionale.it, la sentenza ritiene fondata l'impugnazione della legge regionale veneta 28/1990 e dichiara l'incostituzionalità dell'articolo 3 comma 3 di tale norma, che dispone che l'autorizzazione per lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi possa essere anche tacita. La Corte Costituzionale dispone dunque che l'autorizzazione debba essere "espressa".

⁴² Corte Giust. Eu. 28/02/1991 da www.eur-lex.europa.eu, la Corte in questione censura il comportamento dell'Italia, che all'articolo 15 della legge 319/1976 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) prevede un'autorizzazione che è definitiva, in contrasto con l'articolo 11 della Direttiva 80/68/CEE che dispone invece che le autorizzazioni debbano avere una durata limitata, "temporanea" per l'appunto.

⁴³ PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009, 98 s.

⁴⁴ Punto 15, Dichiarazione di Rio 1992, «*Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il principio di Precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale.*»

precauzione debba intervenire quando vi sia anche solo la minaccia di “un danno grave ed irreversibile”, cioè quando ancora il danno non sia cagionato, ma la sua concreta realizzazione potrebbe causare all’ambiente una lesione non facilmente rimarginabile e onerosa da un punto di vista economico e sociale⁴⁵. L’innovazione più importante, contenuta nel punto 15 della Dichiarazione di Rio, è tuttavia quella relativa a quell’ampia zona grigia costituita dalle attività umane per cui non esiste una chiara evidenza scientifica che queste possano cagionare danni all’ecosistema; in tali casi si dispone che devono essere adottate tutte le misure in grado di prevenire la lesione, rapportandole però sempre ad una seria analisi costi-benefici. La previsione è dunque quella che comunque le attività che siano presunte nocive per l’ambiente possano essere realizzate, purché adottando le giuste e dovute precauzioni⁴⁶.

In questo ambito bisogna però ricordare che la dottrina in questione può avere due diverse interpretazioni: una di stampo più assoluto e restrittivo, che deriva dalla Carta mondiale della natura adottata con una risoluzione generale delle Nazioni Unite nel 1982 e che prevede il divieto di esercitare quelle attività in grado di recare danno all’ambiente anche quando non vi sia una chiara evidenza scientifica di ciò. L’altra interpretazione è quella descritta prima, contenuta nella Dichiarazione di Rio, che ha un approccio più morbido ed è quella che viene maggiormente applicata; il principio di precauzione è dunque contenuto in numerosi altri atti legislativi di carattere internazionale⁴⁷.

Una delle conseguenze di quanto appena detto, è che il principio di precauzione potrà costituire la base per i vari tipi di responsabilità, civile o penale, che saranno addossabili a quanti, nei casi in cui era prevedibile o noto che l’esercizio di quella determinata attività avrebbe cagionato un danno all’ambiente, non abbiano rispettato le misure cautelari previste dall’ordinamento. Per poter fare

⁴⁵ SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell’ambiente*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, 3 fasc., 699 s.

⁴⁶ *Ibidem*, 701 s.

⁴⁷ *Ibidem*, 703 ss, il principio di precauzione è contenuto in diversi altri Trattati e Protocolli che regolamentano ambiti più specifici, come ad esempio la Convenzione del 1988 sulla regolamentazione delle attività minerarie in Antartide, le Conferenze intergovernative del 1987 sulla protezione del mare del Nord o ancora nella Convenzione del 1991 relativa al divieto di importazione in Africa di rifiuti pericolosi.

ciò, lo strumento più utile che il legislatore ha in mano è quello dell'inversione dell'onere probatorio, ovverosia non è più il soggetto che potrebbe subire la lesione a dover dimostrare che questa sia causata da una specifica attività posta in essere dall'inquinatore, bensì sarà l'inquinatore a dover provare che l'azione da lui esercitata sull'ambiente circostante manchi di quel nesso di causalità che lo unirebbe all'ipotetico danno che si andrebbe a verificare⁴⁸.

Il principio di precauzione ha ricevuto il proprio riconoscimento anche a livello europeo, dapprima in maniera confusa e poi anche mediante l'inserimento nei Trattati. Andando con ordine, si può notare una fase iniziale che coincide all'incirca con gli anni '80 del secolo scorso, in cui questo criterio trova una prima embrionale forma di sviluppo a seguito di alcune sentenze della Corte di Giustizia delle comunità europee, relative a misure restrittive del commercio intracomunitario poste in essere da singoli Stati membri⁴⁹.

Un esempio di ciò lo si ha con la famosa sentenza del 1987 della Corte di Giustizia Europea che ha condannato la Germania a pagare le spese e a rimuovere le restrizioni che aveva precedentemente imposto alla vendita sul territorio nazionale di birre prodotte in altri Paesi membri, contenenti, a detta degli organi scientifici tedeschi, degli additivi vietati dalla legislazione teutonica perché ritenuti pericolosi. La Corte accusava la Germania di aver favorito in questo modo la produzione nazionale, contestando in particolare due fatti: innanzitutto che gli additivi vietati e contenuti nelle birre importate dagli altri Stati membri, fossero comunque presenti in diversi cibi e bevande di produzione nazionale tedesca; ma soprattutto la Corte rilevava che gli studi scientifici prodotti dalla Germania sulla nocività di questi additivi, erano in contrasto con le ricerche sul tema degli altri Paesi e con gli organi scientifici dell'Unione Europea, dell'OMS e della FAO. Da questa sentenza si può dunque evincere, che all'epoca per l'applicazione del principio di precauzione, fosse necessario che la presunzione di pericolo che

⁴⁸ SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 50 ss.

⁴⁹ PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. inter.*, 2002, 1 fascicolo, 16 ss.

comportava il non utilizzo di determinati prodotti, poggiasse su basi scientifiche solide ed oggettive, che nel caso in questione non c'erano⁵⁰.

Nel periodo successivo la Corte europea è andata in controtendenza con quanto espresso in questa sentenza, ed in alcune pronunce successive ha stabilito invece che per l'applicazione del principio di precauzione non fossero necessarie delle chiare e certe basi scientifiche. Probabilmente queste decisioni sono state dovute in parte anche alla necessità di uniformare il diritto a livello europeo; tuttavia ancora agli inizi degli anni novanta del secolo scorso la legislazione sul canone in questione era scarna, poco chiara e contraddittoria⁵¹.

Il principio di precauzione compare per la prima volta in un testo europeo con il Trattato di Maastricht del 1992 che lo inserisce nell'articolo 130R al paragrafo 2, insieme ai criteri della prevenzione, della correzione del danno e del "chi inquina paga"; tuttavia la definizione è adottata è ancora vaga e generica⁵².

La linea seguita a livello europeo per l'applicazione di questo criterio, è quella che emerge dalla causa proposta dal Regno Unito nei confronti della Commissione europea, la quale con una propria decisione, la 96/239, aveva bloccato l'esportazione verso altri Stati membri, di bovini vivi provenienti dal Paese britannico, perché all'epoca dei fatti imperversava il morbo della "mucca pazza". La Gran Bretagna fece ricorso denunciando il fatto che la decisione fosse stata presa sulla base della paura che intercorreva nell'opinione pubblica europea di contrarre la malattia. La Corte ribatté dimostrando scientificamente la letalità della "mucca pazza" per l'uomo e affermando quindi la correttezza nell'applicazione del principio di precauzione⁵³.

⁵⁰ Corte di Giustizia Europea, 12/03/1987, C 178/84, www.eur-lex.europa.eu.

⁵¹ PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. inter.*, 2002, 1 fascicolo, 19 ss, in particolare è la sentenza Fedesa del 1990, C-331/88, che pone in discussione quanto statuito nella sentenza sugli additivi della birra tedesca.

⁵² Art. 130 R, par. 2, Trattato di Maastricht 1992, «*La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga" [...]»*

⁵³ Corte di Giustizia europea, 5/05/1998, C-180/96, www.eur-lex.europa.eu, al punto 66 della sentenza la Corte dichiara «*[...]risulta che la Commissione ha adottato i provvedimenti provvisori*

Successivamente nel febbraio del 2000 è intervenuta la Commissione Europea, che ha fornito ulteriori indicazioni in merito. Essa ha infatti statuito che il principio debba essere applicato in quei casi in cui la scienza non sia sicura sulla concreta pericolosità di un'attività interferente con l'ambiente e ha eliminato il presupposto del rischio "grave o irreversibile", sostituendolo con la nozione di "potenziale pericolo", ampliando così la tutela⁵⁴.

In conclusione si può affermare che è la politica *in primis* che, attraverso gli studi scientifici e l'individuazione di quelli che sono gli elementi di rischio per l'ambiente insiti in un'attività umana, debba fare applicare il principio di precauzione sulla base di una valutazione completa, che coinvolga tutti i soggetti interessati e stabilisca pro e contro di una eventuale inazione.

Per quanto riguarda il canone dell'informazione ambientale, anche questo prende le mosse inizialmente in ambito internazionale; infatti già la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 pone tra le varie questioni, quella dell'esigenza di un'educazione ambientale dei cittadini, creando dunque le condizioni per lo sviluppo di tale principio⁵⁵. In seguito esso verrà portato avanti e sviluppato attraverso la collaborazione fra i vari Stati, *in primis* con il Rapporto Brundtland. Questo documento stabilisce il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, il quale però è realizzabile anche mediante la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni interessate ai processi decisionali.

Ribadito nel 1989 con la Carta europea dell'ambiente e della salute, il criterio dell'informazione ambientale otterrà una migliore caratterizzazione nella già citata Dichiarazione di Rio del 1992. Qui si afferma specificatamente che le informazioni di carattere ambientale in possesso dei soggetti pubblici, dovranno essere accessibili e messe a disposizione di ogni individuo che ne faccia richiesta

perché era preoccupata per i rischi di trasmissibilità della BSE all'uomo, dopo aver esaminato i provvedimenti adottati nel Regno Unito e dopo aver consultato il comitato scientifico veterinario e il comitato veterinario permanente.»

⁵⁴ Allegato IV, Consiglio Europeo di Nizza, 2000.

⁵⁵ PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale.»*, Torino, 2009, 105 ss.

ed inoltre che dovrà essere assicurato loro un effettivo accesso ai procedimenti amministrativi e giudiziari⁵⁶.

Punto di approdo a livello internazionale nella tutela di quello che ormai è considerato un diritto a tutti gli effetti, sarà la Convenzione di Aarhus del 1998, che fungerà anche da base e modello legislativo per la regolamentazione del principio a livello comunitario, grazie alla Direttiva CEE n.313 del 1990.

Gli elementi più rilevanti di questa Direttiva sono quelli contenuti negli articoli 3 e 2. Per quanto riguarda il primo⁵⁷ si può notare come questo sostanzialmente sancisca un obbligo per gli Stati membri, ovverosia quello di garantire l'accesso ai dati ambientali a chiunque, senza la necessità di dover dimostrare uno specifico interesse. Questa affermazione ha costituito una piccola rivoluzione nell'ambito dell'ordinamento italiano, che fino a quel momento aveva sempre previsto che il richiedente dovesse essere portatore di una sua precisa posizione giuridica meritevole di tutela. Alla lettera "a" dell'articolo 2 della medesima Direttiva, si dà invece la spiegazione di cosa sia un'informazione ambientale⁵⁸. Per potere conseguire quindi questo accesso ai dati relativi all'ambiente e detenuti dai vari organi statali è necessario che la macchina amministrativa appresti gli strumenti adatti, dotandosi di banche dati efficienti e tra loro collegate, che assicurino la presenza dei seguenti requisiti inerenti alle informazioni ambientali e senza i quali il cuore stesso del principio di informazione verrebbe lesa.

⁵⁶ Punto 10, Dichiarazione di Rio del 1992, «*Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità [...]. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo.*»

⁵⁷ Art. 3, co. 1, Direttiva CEE 7/06/1990, n. 313, «*[...], gli Stati membri provvedono a che le autorità pubbliche siano tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse.*»

⁵⁸ Art. 2, lettera "a" Direttiva CEE 7/06/1990, n. 313, «*Ai sensi della presente direttiva, si intende per "informazioni relative all'ambiente", qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché alle attività (incluse quelle nocive, come il rumore) o misure che incidono negativamente sugli stessi, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente.*»

Innanzitutto le notizie ed i rapporti relativi all'ecosistema devono essere corretti ed obiettivi, l'organo da cui provengono deve perciò essere indipendente e svolgere un lavoro molto puntuale, utilizzando tutte le competenze a sua disposizione. Il flusso dei dati inoltre dovrebbe essere costante, attuabile attraverso un monitoraggio continuo dell'ambiente, che assicuri quindi anche la completezza delle informazioni raccolte; queste ultime dovrebbero giungere in maniera tempestiva soprattutto quando riguardino zone ad alto rischio di inquinamento⁵⁹.

Per concludere quindi, si è visto come il principio dell'informazione ambientale sia improntato ad una massima condivisione possibile con chi faccia richiesta per l'ottenimento di questa tipologia di dati, tuttavia non bisogna dimenticare come anche qui vi sia un limite a questo accesso, limite che si sostanzia nel diritto alla riservatezza che in taluni casi può prevalere, per non porre in pericolo interessi meritevoli di essere tutelati con la forma del segreto.

1.2.2. I principi relativi al ruolo dei soggetti pubblici e privati nella tutela dell'ambiente.

Il principio di corresponsabilità, il principio di cooperazione ed il principio di sussidiarietà sono gli ultimi criteri che saranno analizzati.

Per quanto attiene ai primi due, questi sono in stretta connessione fra di loro, essendo il canone della cooperazione la diretta conseguenza di quello della corresponsabilità. C'è poi da aggiungere che entrambi derivano dall'idea di una informazione ambientale diffusa su più ambiti di competenze, difatti il principio di cooperazione interpretato a livello europeo, e quindi sovranazionale, dispone che gli Stati membri debbano scambiarsi reciprocamente le indicazioni che possiedono relative all'ambiente.

Essendo la tutela della natura un ambito molto vasto e trasversale, che abbraccia più materie è naturale che tale protezione debba essere perseguita a più

⁵⁹ SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 61 ss.

livelli e coinvolgendo tutti: dai soggetti privati, comprensivi di cittadini, associazioni, imprese, ai soggetti pubblici, senza distinzione della loro dimensione territoriale. Perciò ad ogni elemento in grado di agire ed influire sull'ambiente viene riconosciuto un ruolo attivo, che comporti di conseguenza anche il riconoscimento di una responsabilità, che seppur operando a vari livelli e con diverse modalità ricomprenda tutti quanti⁶⁰.

Stabilito questo è chiaro che nella difesa dell'ambiente esistano più competenze in concorrenza fra loro, perché provenienti da una pluralità di soggetti diversi con caratteristiche differenti tra di loro e appunto, proprio per assicurare una gestione armonica di queste capacità, che entra in gioco il principio di cooperazione, il quale deve garantire una migliore e più integrata salvaguardia dell'ecosistema.

Per potere essere concretamente attuato, tale principio ha bisogno di tutta una serie di strumenti ad ampio raggio, come ad esempio intese, accordi, convenzioni, audizioni, fino all'attivazione di tavoli di concertazione ovvero di conferenze; il problema che però spesso si pone è quello su quale mezzo utilizzare in relazione ad una determinata questione. Infatti l'atto che serve per operare un raccordo deve essere adeguato al tipo di decisione da prendere e siccome per le Pubbliche Amministrazioni non sempre è facile compiere questa scelta, con il tempo la Corte Costituzionale ha finito per ritagliarsi un proprio ruolo da protagonista in tale ambito, sostanzialmente stabilendo il proprio sindacato su questo tipo di decisioni.

Per concludere, lo sviluppo di questo modello di cooperazione che avviene su più livelli, è proseguito nel corso degli anni, anche perché nei rapporti tra pubblico e privato si adatta meglio rispetto agli atti tradizionali del comando e controllo, giudicati dagli addetti ai lavori come espressione di una forma di agire troppo piramidale e gerarchizzata. Perciò nell'ultimo periodo hanno preso piede i cosiddetti "strumenti volontari", che sono atti di negoziazione fra la Pubblica Amministrazione e i soggetti privati, come imprese ed industrie, volti a far

⁶⁰ Ibidem, 64 s.

assumere a queste ultime degli impegni per il miglioramento delle loro prestazioni e delle loro attività, che incidano negativamente sull'ambiente⁶¹.

L'ultimo principio che verrà analizzato in questo paragrafo è quello della sussidiarietà, uno dei principi cardine del sistema europeo e che presuppone una certa contiguità con i sopracitati canoni della corresponsabilità e della cooperazione.

La sussidiarietà viene prevista per la prima volta nel Trattato di Maastricht del 1992, che la inserisce nel Trattato che istituisce la Comunità Europea (CE); al punto 5 comma 2 si prevede infatti che la Comunità possa intervenire anche nei settori dove non abbia una competenza esclusiva, nei casi in cui gli Stati membri non siano in grado di realizzare gli obiettivi previsti, e questi scopi possano essere più facilmente raggiunti a livello comunitario⁶². Nella sostanza quindi tale principio si riallaccia al tema della competenza concorrente precedentemente descritta, permettendo grazie alla sua ampia flessibilità di ridistribuire le varie capacità tra più soggetti a seconda delle esigenze del momento.

Successivamente il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam del 2007, ha permesso di conseguire uno passaggio ulteriore, provando a definire meglio il principio in esame, attraverso la creazione di limiti che servano ad evitare che le attività della Comunità europea schiaccino quelle degli Stati nazionali. Perciò vengono previsti meccanismi come quello della motivazione, che dispone appunto la giustificazione degli interventi normativi comunitari che incidano sulle competenze esclusive attraverso l'indicazione di indicatori quantitativi e qualitativi, ma anche di parametri da utilizzare nel compiere la valutazione relativa al problema dell'intervenire o meno nella questione in esame.

⁶¹ Ibidem, 65 ss.

⁶² Punto 5, art. 3b, co. 2 del Trattato di Maastricht del 1992, «*Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.*»

Vengono inoltre previste determinate caratteristiche che tali interventi di sussidiarietà dovrebbero presentare, prevedendo innanzitutto che questi siano posti in essere con una modalità semplice e diretta, che consenta di applicarli efficacemente. In più viene stabilito di lasciare ampio margine di manovra alle iniziative dei singoli Stati, anche attraverso l'utilizzo di misure alternative e dunque si può notare come questi provvedimenti applicati in via sussidiaria vengano ad essere quasi uno strumento di "*extrema ratio*", quando cioè non sia più possibile intervenire in maniera diversa per tutelare quel determinato interesse, nel nostro caso l'ambiente.

Proprio relativamente all'ambiente deve essere letta una clausola inserita nell'articolo 176 del Trattato CE, che si pone in stretta connessione con il principio di sussidiarietà e che sostanzialmente introduce il concetto della "maggiore protezione". Secondo la norma infatti i singoli Stati membri, oltre a mantenere i provvedimenti di protezione dell'ambiente previsti dall'articolo 175 del Trattato, possono anche implementarli, realizzando così una tutela aumentata. La "maggiore protezione" realizzata, comporta come conseguenza che gli atti apprestati dalla Comunità abbiano un carattere di "tutela minimale", che deve dunque essere comune a tutti i soggetti partecipanti. In definitiva questa clausola rapportata con il canone della sussidiarietà, lo rende migliore, perché crea una sorta di circolo positivo in cui i singoli atti nazionali che aumentino la tutela dell'ambiente, possano a loro volta essere migliorati dall'azione comunitaria sussidiaria e così via in modo tale da costruire un livello più elevato possibile di protezione per l'ecosistema.

Come si può evincere da queste ultime considerazioni la sussidiarietà opera dunque su due livelli, uno superiore di carattere comunitario e statale, ed uno inferiore più legato alla mera attività amministrativa di tipo locale. Ai piani più alti vengono fissati quelli che sono gli obiettivi da raggiungere nell'ambito della salvaguardia ambientale, prevedendo limiti da non superare e standard da rispettare che siano comuni per tutti, mentre ai piani inferiori viene apprestata una disciplina più dettagliata e restrittiva, che si adatti alle varie esigenze locali,

rimanendo però sempre rispettosa delle prerogative attinenti alle fasce più alte di questo tipo di tutela.

1.3. La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: gli articoli 9 e 32 Cost.

La Costituzione italiana non fornisce una definizione chiara di ambiente e come si potrà vedere nel prosieguo di questo paragrafo, anche le modalità e gli strumenti per poterlo tutelare sono andati modificandosi e sviluppandosi nel corso degli tempo.

Inizialmente, quando la carta costituzionale italiana viene promulgata, il 1 gennaio del 1948, i padri costituenti non si preoccupano di inserire il riconoscimento di un vero e proprio diritto all'ambiente. Questo sicuramente avviene per due motivi principali: da una parte si è ancora in una fase temporale, quella del secondo dopoguerra, in cui non si sono ancora sviluppati o comunque sono scarsamente diffusi, una coscienza ed un pensiero ambientalista in seno alla popolazione italiana e ai suoi legislatori. Dall'altra parte è necessario ricordare che il Paese è appena uscito dalla seconda guerra mondiale, deve totalmente essere ricostruito da un punto di vista economico, sociale e strutturale e perciò le priorità dei padri costituenti in quel momento sono altre, per esempio la tutela di quei valori di libertà e di dignità che durante il ventennio fascista erano stati soppressi e la rinascita economica dello Stato⁶³.

Nonostante tutto però, vengono inseriti in Costituzione dei valori affini all'ambiente, come la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico, che come si osserverà in seguito, serviranno poi ad apprestare un principio di tutela ambientale e a non lasciare totalmente privo di difese un settore, che con il tempo è diventato sempre più importante all'interno dell'assetto legislativo italiano.

⁶³ Vd. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1982, 40.

La protezione di questi due ambiti viene esplicitata nell'articolo 9 della Costituzione⁶⁴, che getta le basi per un iniziale riconoscimento del valore ambiente al livello più alto dell'ordinamento italiano. La caratteristica principale di questo articolo è che viene posto tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, ovvero tra quelli che assurgono a valori supremi del nostro ordinamento, non potendo essere modificati con il procedimento di revisione costituzionale previsto dagli articoli 138 e 139 costituzionali.

C'è da rilevare che inizialmente i padri costituenti si sono concentrati molto di più sullo sviluppo del secondo comma dell'articolo che non sul primo, poiché il paragrafo relativo alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico ha avuto una gestazione più lunga e travagliata, subendo varie modifiche nella proposta originale e venendo in ultimo anche emendato. Questa difficoltà è stata dovuta anche al fatto che, almeno originariamente, non si è saputo a chi assegnare la titolarità soggettiva delle responsabilità di salvaguardia previste dal testo; si è poi deciso che l'intero ambito ricadesse sotto le funzioni dello Stato, inteso in senso centralistico, dando dunque origine a quel contrasto sul riparto di competenze con le regioni che a certi livelli perdura tutt'oggi⁶⁵.

Queste vicende che sono state brevemente elencate hanno comportato l'indeterminatezza di un articolo che poco sembra avere a che fare con i principi fondamentali, in quanto non esprime norme concrete, bensì definisce dei concetti di tipo etico e privi di vincolatività. Inizialmente l'articolo 9 della Costituzione ha risentito dell'interpretazione statica attribuitagli dalla vecchia disciplina relativa al periodo del ventennio fascista, disciplina che vedeva la tutela ambientale come tutela dei luoghi di particolare pregio naturalistico.

Inoltre un altro elemento molto significativo dell'articolo 9 è come riesca a mettere in relazione il paesaggio, con una materia di tipo culturale come il patrimonio storico ed artistico. Questo nesso che viene evidenziato nella norma e

⁶⁴ Art. 9 Costituzione italiana, «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione.*»

⁶⁵ Vd. BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI, *La Costituzione italiana: principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini: commento agli artt. 1-54*, Torino, 2007, 218 ss.

fondato anche sulla teoria del giurista Alberto Predieri⁶⁶, fa capire come il legislatore cerchi di sviluppare un concetto diverso di ambiente, più ampio e non legato esclusivamente ad una mera e semplice idea di natura, bensì avente una connotazione più complessa ed articolata, correlata anche ad un aspetto di tipo culturale e non più legata dalla vecchia visione di stampo estetico.

Successivamente il primo esempio di cambiamento di prospettiva in tal senso anche a livello giurisprudenziale lo si può osservare con la sentenza della Corte Costituzionale numero 9 del 6 febbraio 1973⁶⁷, che fa ben capire come ci sia la necessità di una maggiore tutela ambientale, e quindi di apprestare un tipo di difesa diversa rispetto al passato. Infatti mentre prima si tendeva di più a cercare di conservare l'ecosistema, tentando di evitare che subisse modifiche ad opera dell'uomo, adesso si ha una protezione più articolata e dinamica, che interviene attraverso strumenti di natura propositiva o aventi un effetto di indirizzo.

Nella Costituzione italiana dunque non vi è un riconoscimento esplicito del diritto ambiente, tuttavia lo si può desumere attraverso l'interpretazione di altri articoli, come si è in parte già visto e come si vedrà adesso, analizzando il comma 1 dell'articolo 32 della Costituzione⁶⁸. Infatti è dato ormai per assodato, *in primis* dalla scienza poi anche dalla popolazione, che il deterioramento dell'ecosistema possa avere delle conseguenze negative sulla salute delle persone che in quell'ecosistema vivono.

Dunque l'articolo 32 della nostra Costituzione proteggendo il bene della salute, sia come diritto soggettivo dell'individuo che come interesse della collettività, comporta che questo dovrebbe essere interpretato insieme all'articolo 9 costituzionale, permettendo di sviluppare una nuova idea di diritto ambientale. Così in effetti è stato, con la giurisprudenza che ha previsto che i comportamenti

⁶⁶ Vd. CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, 68, « la nozione di paesaggio è comprensiva della forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura. »

⁶⁷ Corte Cost. 6/02/1973, n. 9, « la tutela di bellezze naturali formanti paesaggio è dall'articolo 9 inclusa tra i "principi fondamentali" della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, quale appartenente all'intera comunità nazionale. »

⁶⁸ Art. 32, co. 1 Costituzione Italiana, « La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. »

lesivi messi in atto in tale ambito vadano ad incidere su una situazione giuridica soggettiva ed in questo modo ha cercato di salvaguardare quello che è il diritto ad un ambiente salubre, lontano da tutti i fattori di inquinamento e di pericolo alla nostra salute che derivino dalle svariate attività umane⁶⁹. In aggiunta a ciò bisogna ricordare che il diritto alla salute risulta protetto come uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento, poiché è ricompreso nell'articolo 2 della Costituzione⁷⁰ nella parte attinente al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo.

Ulteriore risultato di questo diritto a vivere in un ambiente salubre, è che tutti gli atti e le azioni che colpiscano e vadano ad incidere negativamente sull'ecosistema che ci circonda, comportino a seconda della loro gravità ed estensione, una lesione della salute individuale e collettiva.

Il problema principale della disciplina ambientale, anche e soprattutto in Costituzione, è la sua frammentarietà, che non permette di dare un'idea chiara della tutela che si vuole apprestare; infatti nella nostra Carta costituzionale non sembrano essere presenti quei principi ambientali che a livello internazionale e comunitario sono già presenti da anni e la materia è governata prima di tutto da leggi statali, che sono dettagliate e stringenti, ma non hanno una base di principi solidi su cui fondarsi, procedendo così in ordine sparso.⁷¹

Si osservi infatti come gli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione, che sono quelli che regolamentano la materia, non diano una ricostruzione unitaria dell'ambiente dal punto di vista giuridico, in quanto si passa dal definirlo un bene collettivo, poi un interesse diffuso ed infine un diritto soggettivo. E proprio sulla questione del diritto soggettivo all'ambiente si hanno i maggiori problemi, poiché tale espressione rinvia a diverse situazioni giuridiche, ognuna con il proprio tipo di tutela.

⁶⁹ GALLO, *Il rapporto ambientale*, in *Riv. Amministrazione in cammino*, 2007.

⁷⁰ Art. 2 Costituzione Italiana, «*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*»

⁷¹ PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009, 173 ss, questa situazione in parte caotica, ha comportato anche che il valore ambiente non avesse una collocazione ben chiara all'interno della Costituzione e quindi causando a volte uno scontro con altri principi tutelati.

Sarebbero quindi maturi i tempi per considerare l'ambiente come un valore fondamentale, avente una definizione ben più precisa e la cui tutela non avvenga mediante la lettura interposta di altri articoli, in particolare quello che garantisce il diritto alla salute. Tutto ciò sarebbe necessario, anche perché contemporaneamente il diritto all'ambiente è stato inserito nella nascente Costituzione Europea, che già nel suo *incipit* pone la protezione ambientale come uno dei principi supremi, considerato come “valore dell'umanità” e di conseguenza suscettibile di una tutela giuridica.

Il *quid pluris* apportato nella carta costituzionale europea sta in un tipo di difesa attiva dell'ambiente, un modello di protezione che in Italia certamente manca, essendosi impostata una linea che punta più sul concetto del chi inquina paga e quindi del risarcimento del danno ambientale invece che sul cercare di migliorare la situazione ambientale attraverso la prevenzione dei danni. Questa differenza la si deve anche al fatto che nel contesto costituzionale europeo, già dall'origine si sviluppa un'idea di responsabilità verso le generazioni future e di come verrà loro lasciato il pianeta dalle vecchie generazioni. Tale tipo di linea politica discende direttamente dalla “*World Commission on Environment and Development*” istituita nel 1983 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con lo scopo di provare a dare una visione comune dei vari Stati membri sul tema dei rapporti fra ambiente e progresso economico; la Commissione stilò il rapporto *Brundtland*, rapporto che diede un importante impulso alla creazione del concetto di sviluppo sostenibile⁷².

L'Italia ha dunque cercato di adeguarsi a questi propositi, seguendo quella che era la linea già tracciata dello sviluppo sostenibile, e così dopo un lungo ed articolato confronto tra le varie forze politiche è riuscita ad allinearsi a quanto previsto dall'Unione Europea, divenendo anzi a sua volta uno dei motori di traino di questa svolta verde.

⁷² CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, 57 s; GALLO, *Il rapporto ambientale*, in *Riv. Amministrazione in cammino*, 2007. «Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere le possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.»

A tal proposito il nostro Paese ha provato ad attuare questo principio in svariati modi. Prima di tutti è venuto con il decreto legislativo n.112 del 31 marzo 1998, che introducendo norme riguardanti il conferimento di compiti e funzioni amministrative dello Stato alle regioni, ha previsto all'articolo 69 comma 2 lettera *b* la promozione di politiche di sviluppo sostenibile, nell'ambito della tutela ambientale. Successivamente l'Italia si è impegnata anche in campo internazionale, sottoscrivendo nel 2000 la Convenzione Europea del Paesaggio, nella cui parte iniziale si fa riferimento al suddetto principio e ratificando poi varie convenzioni internazionali che lo prevedevano espressamente.

Questa svolta è stata importante anche per due ordini di ragioni: innanzitutto il bene ambiente con il suo valore giuridico era già stato riconosciuto dalla Corte costituzionale italiana, inoltre il suo inserimento all'interno della Costituzione Europea, che dovrebbe rappresentare il sentire comune dei vari Paesi che ve ne fanno parte, comporta di conseguenza che l'ecosistema debba essere tutelato allo stesso modo anche nel nostro ordinamento.

Un'autorevole dottrina sostenuta dal giurista Fabrizio Fracchia, ritiene che la tutela dell'ambiente a livello costituzionale possa essere ricompresa nel principio di solidarietà⁷³. Fracchia espone questa sua considerazione basandosi su due articoli della nostra Costituzione: il 117 ed il 2. Alla lettera "s" dell'articolo 117, nella parte che ricomprende la protezione dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, egli da una interpretazione più ampia rispetto a quella classica che lo vede come una norma posta a difesa della natura e del suo equilibrio; il giurista infatti riprende quel concetto di sviluppo sostenibile tanto caro alla carta costituzionale europea, affermando che la protezione dell'ambiente vada a vantaggio delle future generazioni e sia quindi degna di essere portata avanti in un clima di solidarietà reciproca fra i vari Paesi⁷⁴.

Per quanto riguarda l'articolo 2 costituzionale il giurista si riallaccia a quel concetto di doverosità espresso dalla norma, che vincola tutti i soggetti

⁷³ GALLO, *Il rapporto ambientale*, in *Riv. Amministrazione in cammino*, 2007.

⁷⁴ *Ibidem*.

all'adempimento di quegli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

Altra prescrizione che può riallacciarsi al principio di solidarietà, è l'articolo 119 comma 2 della Costituzione che per rimuovere gli squilibri economici e sociali che possono venire a crearsi, prevede l'adozione di interventi speciali, che ben si possono applicare anche al settore ambientale⁷⁵.

Nonostante la dottrina tenda a ricondurre il principio solidaristico nell'ambito della disciplina interna al nostro ordinamento, non si può non notare come in realtà questo fondamentale criterio tragga la sua forza fondante da tutta una serie di convenzioni e trattati internazionali sottoscritti dall'Italia, ma soprattutto dalla disciplina comunitaria, che ha dato un grosso apporto a quella italiana⁷⁶.

Come è noto, sia la legislazione internazionale che quella comunitaria trovano spazio nell'ordinamento italiano, in primis grazie all'articolo 10 della nostra Costituzione che prevede il riconoscimento di tali norme anche a livello nazionale⁷⁷. Successivamente poi la riforma del titolo V della Costituzione modifica anche l'articolo 117, che diviene un pilastro per la promozione della normativa europea all'interno del nostro ordinamento, poiché lega la potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni, non solo al rispetto della Costituzione ma anche dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali⁷⁸. E' dunque in questo modo che la nostra legislazione finisce per assimilare quelle che sono le normative sovranazionali e dell'Unione Europea in materia ambientale e non solo, normative che determineranno poi uno sviluppo sostanziale del tema della tutela dell'ecosistema in Italia.

⁷⁵ Art. 119, co. 2, Cost. italiana, «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di [...]»

⁷⁶ GALLO, *Il rapporto ambientale*, in *Riv. Amministrazione in cammino*, 2007, 12.

⁷⁷ Art. 10, co. 1, Cost. italiana, «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.»

⁷⁸ Art. 117, co. 1, Cost. italiana, «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.»

Prima di tutto bisogna ricordare la Convenzione di Londra del 1954, riguardante l'inquinamento marino da idrocarburi, poi nel corso degli anni sono intervenute anche le Nazioni Unite, che hanno predisposto tutta una serie di regole e principi in materia ambientale, già analizzati nel precedente paragrafo, e hanno costituito degli uffici appositi; ad esempio l'UNEP (*United Nations Environment Programme*) e l'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific Cultural Organisation*), che nel 1972 ha promosso la Convenzione di Parigi per la tutela del patrimonio culturale e naturale. A queste vanno poi aggiunte la Dichiarazione di Stoccolma sempre del 1972, che ha fortemente criticato uno sviluppo industriale senza limiti, introducendo il concetto di sviluppo sostenibile, la Conferenza di Rio de Janeiro, svoltasi venti anni dopo quella di Stoccolma, che ha introdotto il concetto di "sviluppo sostenibile a due velocità", una relativa ai Paesi già industrializzati ed una riguardante i Paesi in via di sviluppo. Secondo questa regola gli *standard* ambientali devono modellarsi su quella che è la condizione economica e sociale del territorio in cui vengono applicati, senza comportare degli oneri ingiustificati. Molto importante risulta anche la parte in cui si afferma che per una migliore tutela dell'ecosistema, sia necessaria la partecipazione dei cittadini e quindi si prevedono misure volte a permettere un accesso più ampio alle informazioni ambientali.

Infine a livello internazionale, grande notorietà ha assunto il Protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2004 e ratificato da 122 Paesi, documento in cui i vari Stati prendono un impegno comune a ridurre le loro emissioni nocive di circa il 5% nel quadriennio tra il 2008 ed il 2012; purtroppo l'obiettivo che il Protocollo si era proposto è stato raggiunto solo in parte, perché non tutte le Nazioni vi hanno aderito, in particolare gli Stati Uniti continuano a rifiutarsi di sottoscriverlo⁷⁹.

Per quanto attiene all'ambito comunitario invece, importanti sono l'Atto Unico Europeo del 1986, con il quale viene inserito per la prima volta un apposito titolo dedicato all'ambiente e poi i Trattati di Maastricht del 1992 e di Amsterdam del 1997, che rafforzano la protezione prevista per questa materia.

⁷⁹ Vd. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009, 74 ss.

In particolare nel Trattato del 1986 sono inseriti tre specifici articoli: il 174 fa leva sull'utilizzo dei già esaminati principi della precauzione e dell'azione preventiva, per affermare il valore e l'importanza che la difesa ambientale costituisce per l'unione Europea. Il 175 si sofferma sulle procedure ed i meccanismi che le istituzioni europee dovranno applicare in questo settore, mentre il 176 introduce il principio di maggior protezione, concetto secondo cui i vari Stati membri possono adottare provvedimenti che garantiscano una tutela maggiore rispetto a quella prevista a livello comunitario⁸⁰.

Per concludere, va quindi ribadita l'importanza degli articoli 10 e 117 della Costituzione italiana, che introducendo nel nostro ordinamento i principi ed i valori elaborati nel tempo dal diritto internazionale e comunitario, hanno permesso una migliore interpretazione in chiave di tutela dell'ambiente degli articoli 9 e 32 costituzionali, da cui per primi la disciplina ha preso le mosse, ma che nel corso degli anni avevano in parte perso quella carica di innovatività che li contraddistingueva.

1.3.1. La nuova tutela apprestata all'ambiente con la riforma 2001 del titolo V della Costituzione.

La riforma della Costituzione italiana avvenuta nel 2001, ha fornito un nuovo stimolo allo sviluppo della tutela ambientale ed in particolare le modifiche sono andate ad incidere sull'articolo 117 della nostra Costituzione⁸¹, relativo al riparto di competenze fra Stato e Regioni, in cui il legislatore cerca di stabilire le prerogative che entrambe queste istituzioni hanno su svariate e diverse materie, non ultima quella ambientale, che è presente in molteplici ambiti come abbiamo detto.

I cambiamenti che questa norma ha subito ad opera della riforma del Titolo V, hanno comportato fra l'altro l'espressa menzione della parola

⁸⁰ Ibidem, 141 ss.

⁸¹ Art. 117, co. 1, Costituzione Italiana, «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*»

“ambiente” nella nostra Carta costituzionale; tuttavia meglio sarebbe stato se tale locuzione fosse stata inserita nella parte della Costituzione relativa ai principi fondamentali dell’ordinamento, e non nella parte in cui si descrive il riparto di competenze fra Stato e regioni. La riforma ha assegnato la materia ambientale alla competenza esclusiva statale⁸², tuttavia questa attribuzione non è piaciuta alle Regioni, che l’hanno da subito contestata per due ordini di ragioni.

Prima di tutto queste sono in contrasto con quanto previsto dall’articolo 117 lettera “s” della Costituzione, il quale propone una nozione di tutela ambientale avente la natura giuridica della “materia”; il tema dell’ambiente è stato considerato come un valore trasversale, la cui difesa riguarda tutti i soggetti in campo. Per questo motivo lo Stato dovrebbe fissare soltanto delle linee guida e degli *standard* minimi di tutela, permettendo alle Regioni di legiferare in maniera più settoriale e stringente laddove sia necessario. Inoltre da parte degli enti territoriali si è portata avanti l’idea che, essendo la protezione dell’ambiente un valore di rango costituzionale, questo debba essere posto nell’alveo della competenza concorrente delle regioni, insieme ad altri importanti principi quali la tutela della salute, l’energia e la protezione civile⁸³.

La teoria appena enunciata non è però condivisibile, perché la difesa dell’ambiente non può non essere considerata come una materia a tutti gli effetti ed inoltre nel corso degli anni non ha avuto un prosieguo, poiché sono state emanate molte leggi riguardanti l’ambiente a livello statale e non da ultimo nel 1986 è stato istituito il Ministero dell’Ambiente, il quale tra le varie funzioni detta anche la linea da seguire in questo settore così complesso.

Inoltre anche la giurisprudenza, con la sentenza 307/2003 della Corte Costituzionale, si è schierata contro questa dottrina regionalista, sostenendo l’idea che gli *standard* minimi di tutela dell’ambiente debbano essere uniformi su tutto il

⁸² Art. 117, co. 2, lettera “s”, Costituzione Italiana, «*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*»

⁸³ DELL’ANNO, *La tutela dell’ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, 2001, da www.lexambiente.it.

territorio nazionale e siano inderogabili da parte delle Regioni⁸⁴. Questi modelli inoltre non prevedono più come in passato soltanto dei limiti di esposizione alle sostanze inquinanti, ma sono diventati molto più specifici: infatti per quanto riguarda le centrali elettriche a fonti rinnovabili di energia è stato introdotto un termine massimo per la fine del procedimento autorizzativo, e poi sono state inserite delle soglie, sia per quanto attiene alla disciplina delle discariche, sia per le operazioni ed i valori limite relativi alle bonifiche dei siti contaminati.

Posto questo fondamento, la Costituzione tuttavia non vieta agli enti territoriali, nell'ambito della competenza concorrente o residuale, di legiferare in materia ambientale, visto che essa è considerata un "valore" e come tale è intesa in senso ampio e suscettibile di ricevere una tutela da parte di tutti i soggetti costituzionali.

Esempi opposti di quanto detto fino ad ora sono due sentenze della Corte Costituzionale: la numero 1002 del 27 ottobre 1988 e la numero 247 del 28 giugno 2006. La prima ha stabilito la non incostituzionalità della legge regionale che prevedeva limiti più stringenti rispetto alla normativa statale, questo perché essa operava nell'ambito di competenze concorrenti, come il governo del territorio e la tutela della salute, e non di competenza esclusiva come la difesa dell'ambiente. La seconda invece ha dichiarato incostituzionale una legge regionale del Molise in tema di smaltimento di rifiuti radioattivi, che vietava sul suolo molisano il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio dei materiali nucleari che non fossero stati prodotti sul territorio. La corte ha dichiarato che la disciplina dello smaltimento dei rifiuti radioattivi avesse carattere nazionale e non potesse quindi essere messa in discussione da una norma regionale.

Si può quindi evincere come la linea di demarcazione tra i due settori sia molto sfumata ed è per questo che vengono spesso utilizzati vari strumenti di raccordo. Uno di questi è l'articolo 116 comma 3 della Costituzione, il quale prevede un meccanismo particolare, che permette alle Regioni di esercitare uno speciale potere legislativo in materia ambientale, attraverso un procedimento di

⁸⁴ Corte Cost. 15/10/2003, n. 307, «*La tutela dell'ambiente, più che una materia in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare "standard" di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste [...]*»

tipo negoziale: la regione interessata prende per prima l'iniziativa e sviluppa un'intesa con lo Stato, intesa che poi verrà approvata con una legge a maggioranza qualificata⁸⁵.

A ciò bisogna aggiungere i poteri sostitutivi che vengono usati nel rapporto Stato-Regioni: questo tipo di potere di tipo eccezionale, si sostanzia nella facoltà per un organo gerarchicamente sovraordinato ad un altro, di poter compiere quelle operazioni che l'organo subordinato avrebbe dovuto porre in essere ma non ha fatto, rimanendo così inattivo. Essendo questo un tipo di controllo molto penetrante, necessita di alcune garanzie: prima di tutto questo potere deve essere previsto dalla legge ed essere esercitato solo per quelle attività regionali non discrezionali, ad esercitarlo possono essere il Governo, i singoli ministri o anche il Presidente del Consiglio, infine tale tipo di intervento deve rispettare il principio della leale collaborazione ed essere adeguatamente motivato.

Un'altra problematica connessa alla tutela ambientale è il suo rapporto con gli altri diritti fondamentali presenti in Costituzione, infatti inizialmente l'interpretazione delle corti è stata quella di subordinare a questo principio tutti gli altri valori presenti nella carta costituzionale e questo ha comportato in diversi casi la preminenza della legislazione statale ai danni di quella regionale. Con il tempo però questa visione ha perso terreno ed è stata soppiantata da quella del bilanciamento degli interessi. La dottrina non nega il rango primario del bene ambiente, ma non gli conferisce più quel valore di assolutezza che aveva prima. In tal modo nel caso vi fosse un conflitto tra principi costituzionali aventi la stessa importanza, questo deve essere risolto tramite un giudizio che preveda prima una comparazione e poi un bilanciamento, evitando così quella totale sottomissione al bene ambiente che si era verificata in alcuni casi⁸⁶.

Questo orientamento costituzionale è stato portato avanti con varie sentenze, una delle più importanti è sicuramente la numero 196/2004 della Corte Costituzionale. La decisione, che aveva ad oggetto un condono edilizio, materia in

⁸⁵ DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, 2001, www.lexambiente.it.

⁸⁶ PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e « Costituzione globale*», Torino, 2009, 165 s.

cui solitamente confluiscono interessi eterogenei, affermava la primarietà del valore tutela dell'ambiente; esso non poteva essere subordinato ad altri diritti costituzionalmente protetti, ma non aveva comunque una preminenza assoluta su di essi dovendosi sempre e comunque operarsi un bilanciamento di questi interessi.

Detto questo va riposta attenzione sul comma 2 lettera "s" dell'articolo 117 costituzionale, anche per un altro motivo, poiché in questa parte si afferma che la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali sono di esclusiva competenza statale; di conseguenza va esaminato l'accostamento tra ecosistema ed ambiente per chiarire il rapporto intercorrente tra questi due vocaboli .

La parola ecosistema nonostante non abbia una sua chiara definizione, ricorre molto spesso nei testi giuridici anche antecedenti alla nostra Costituzione, come ad esempio nella Convenzione sulla diversità biologica del 5 giugno 1992 che ne dà una definizione a tutto tondo⁸⁷. Di conseguenza con tale termine, secondo una prima ipotesi, potrebbero intendersi sia entità molto ristrette, come ad esempio un singolo albero, sia entità più ampie sino a ricomprendere l'intera biosfera. La seconda tesi invece, che è poi quella che è stata accolta, suggerisce che l'ecosistema venga inteso come una categoria logica e non come una singola cosa; di più la norma costituzionale con tale termine si riferisce ad una realtà biofisica che subisce l'influenza dell'uomo e risulta quindi fortemente antropizzata, a parte che in poche aree del nostro Paese rimaste libere dalla presenza umana.

Dopo questi ragionamenti perciò non sembra logico considerare l'ambiente e l'ecosistema come elementi separati e contrapposti, perché gli ambienti modificati sono pur sempre degli ecosistemi e gli ecosistemi, anche quelli più incontaminati, sono comunque sottoposti all'impatto delle attività umane. In Costituzione quindi tra questi due termini intercorre un rapporto di complementarità.

⁸⁷ Art. 2, Convenzione sulla diversità biologica, 1992, «L'espressione "ecosistema" significa un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale.»

La lettera “s” del comma 2 dell’articolo 117 costituzionale, cita anche la tutela del paesaggio, che è una materia che spazia tra più discipline, dal territorio all’ambiente fino ad arrivare al patrimonio e ai beni culturali, ed è per questo che la sua regolamentazione risulta poco chiara. Punto di partenza è sicuramente stata la legge n. 1497 del 29 giugno 1939, la quale non codificava una nozione netta di paesaggio, ma tuttavia prevedeva una sua protezione attraverso la sottoposizione a vincolo di immobili ed aree di particolare pregio, denominate “bellezze naturali”. Veniva quindi creata una tutela sulla base di un giudizio di tipo estetico e sarà proprio questo modello di canone, che le successive leggi relative al paesaggio cercheranno di superare attraverso varie modifiche nel corso degli anni⁸⁸.

Dapprima dunque si è provato con il D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977 ad inserire la difesa del paesaggio nel settore relativo all’urbanistica, tuttavia a questa operazione non è stato dato seguito dalla giurisprudenza costituzionale. Nonostante ciò, il vecchio concetto di “bellezze naturali” veniva comunque definitivamente superato grazie alla legge numero 431 del 1985, la cosiddetta legge Galasso, che utilizzava l’artificio di sfruttare il vincolo previsto dalla legge del 1939 ed estenderlo a quante più tipologie di territori esistenti⁸⁹.

Proseguendo nell’analisi del comma 2 dell’articolo 117 della Costituzione, si può notare come questo tratti di beni culturali e non di paesaggio e sembrerebbe quindi che quest’ ultimo venga ricompreso in quella che è la tutela dell’ambiente, nonostante si siano levate voci di segno opposto che avrebbero preferito un suo avvicinamento alla materia dei beni culturali. La giurisprudenza tuttavia non ha avallato questa posizione, ritenendo che i singoli beni paesaggistici non possano essere considerati singolarmente, bensì caratterizzino e valorizzino l’area dove si trovano.

⁸⁸ DELL’ANNO, *La tutela dell’ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, 2001, www.lexambiente.it. ; PORENA, *La protezione dell’ambiente tra Costituzione italiana e « Costituzione globale»*, Torino, 2009, 214 s.

⁸⁹ PORENA, *La protezione dell’ambiente tra Costituzione italiana e « Costituzione globale»*, Torino, 2009, 220 s.

Un altro punto a sostegno di questa teoria, viene dal comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione, che continua a tenere separate la valorizzazione dei beni culturali da quella dei beni ambientali. Alla luce di queste ricostruzioni si può affermare che il nostro ordinamento unisca la disciplina del paesaggio con quella dell'ambiente, mentre la disciplina dei beni culturali è unita al governo del territorio, che è disciplinato nel comma 3 dell'articolo 117, il quale riguarda la competenza concorrente fra Stato e regioni.

Nell'ambito dell'articolo 117 della Costituzione italiana si pone poi un'altra questione di rilievo, ovvero la differenza fra i compiti di tutela, previsti nella competenza esclusiva, e i compiti di valorizzazione, rimessi alla competenza concorrente. A tal proposito non si può non nominare il Decreto legislativo n. 112 del 1998, che all'articolo 148 spiega la differenza tra questi due termini: la tutela⁹⁰ ricomprende l'insieme delle attività volte alla cura dei beni culturali ed ambientali, mentre la valorizzazione⁹¹ costituisce il gruppo di quelle azioni che consentono una migliore conoscenza ed un miglior godimento sempre degli stessi beni.

C'è da dire tuttavia, che molto spesso il confine tra questi due vocaboli è labile, poiché le azioni e le attività poste in essere per valorizzare i beni ambientali, realizzano già di per se una forma di tutela. Questa teoria trova conferma anche nell'articolo 152 del suddetto Decreto legislativo, che tratta più nello specifico le attività di valorizzazione e in un passaggio afferma che rientrano in tali atti anche opere attinenti all'ambito della tutela⁹². Anche il Consiglio di Stato ha appoggiato questo pensiero in due pareri emessi nel 2002, dai quali è

⁹⁰ Art. 148, lettera "c", D. Lgs. n. 112 del 1998, «"tutela", ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali.»

⁹¹ Art. 148, lettera "e", D. Lgs. n. 112 del 1998, «"valorizzazione", ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione.»

⁹² Art. 152, co. 3, D. Lgs. n. 112 del 1998, «Le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono in particolare le attività concernenti: il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore.»

emersa una nuova idea di valorizzazione, intesa come forma di tutela dinamica e non statica⁹³.

Una differenza sostanziale tra tutela e valorizzazione però c'è, e consiste nel fatto che la prima presenti una disciplina di tipo vincolistico, volta a porre dei limiti a quelle che sono le attività inquinanti che possono nuocere all'ambiente, mentre la seconda tende ad operare per l'implementazione dei beni ambientali⁹⁴. A tal proposito una sentenza importante è quella della Corte Costituzionale numero 94 del 2003, che si è pronunciata in ordine ad un conflitto fra Stato e regione Lazio. Lo Stato aveva infatti impugnato una legge regionale che aveva lo scopo di erogare soldi e finanziamenti per le opere di restauro e manutenzione, previa individuazione dei locali storici. In tale caso la Corte non dava seguito alla parte dell'impugnativa dello Stato in cui questo cercava di avocare a se la competenza per questo genere di interventi e anzi ribadiva chiaramente che, se la norma non introduceva vincoli o limitazioni, e quindi non avesse a che fare con l'ambito della tutela, ma anzi cercasse di introdurre fondi per valorizzare i beni ambientali, allora questa rientrerebbe nella competenza concorrente delle regioni.⁹⁵

Sempre all'interno dell'articolo 148 del Decreto legislativo n.112 del 1998, è possibile individuare un altro termine che ha a che fare con la tutela

⁹³ PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e « Costituzione globale»*, Torino, 2009, 241 s.

⁹⁴ *Ibidem*, 243 ss.

⁹⁵ Corte Cost. 2/04/2003, n. 94 « *La legge regionale del Lazio n.31 del 2001 non pretende quindi di determinare una nuova categoria di beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999, ma prevede semplicemente una disciplina per la salvaguardia degli "esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri". Questi esercizi commerciali vengono individuati da parte dei Comuni territorialmente competenti sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione Lazio d'intesa con le Sovrintendenze statali territorialmente competenti [...] e vengono inseriti in un elenco regionale, che viene anche pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione, così assumendo la denominazione di "locali storici". Quest'ultima qualificazione rende semplicemente ad essi applicabile la speciale disciplina della legge regionale in tema di finanziamenti per la loro valorizzazione e per il sostegno delle spese connesse all'aumento dei canoni di locazione, senza produrre alcuno dei vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 490 del 1999.*»

ambientale, cioè quello di “gestione”⁹⁶. Inizialmente la dottrina italiana si è divisa tra chi voleva che la nozione di gestione fosse ricompresa nel riparto di competenze statuali e quelli che invece credevano che dovesse appartenere alla competenza regionale; con il tempo invece, anche grazie a ripetute pronunce del Consiglio di Stato, questo concetto ha perso quei connotati di autonomia che lo caratterizzavano.

Per gestione si intende infatti la direzione materiale del bene, un concetto di tipo neutro, che si presta facilmente ad essere ricompreso in quelli più ampi di tutela e valorizzazione, a seconda delle specifiche esigenze.

Da quanto scritto fino a qui si può dunque osservare come il percorso del bene ambiente all'interno del nostro ordinamento costituzionale non sia stato semplice e abbia risentito molto anche degli influssi della normativa comunitaria, percorso che ha incontrato le stesse difficoltà anche nella sua regolamentazione anche a livello di leggi e decreti nazionali, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

1.4. Lo sviluppo di una tutela ambientale nell'ordinamento italiano.

In questo paragrafo si analizzeranno i vari provvedimenti legislativi che sono stati introdotti nel corso degli anni nel nostro ordinamento in tema di tutela dell'ambiente, esaminando anche quelli che sono stati i punti critici di tali norme.

Si può affermare che la normativa ambientale italiana inizi a svilupparsi nel nostro Paese durante il periodo del secondo dopoguerra e sostanzialmente può essere divisa in quattro diverse fasi. Nella prima fase, che prende avvio all'inizio degli anni Sessanta e dura fino alla loro metà circa, non si hanno disposizioni chiare e dirette volte a salvaguardare l'ambiente. Infatti le poche norme emanate in tale ambito riguardano spesso interessi contigui, come la sanità, l'igiene, l'assetto urbanistico, gli interessi legati allo sfruttamento delle risorse naturali. Vengono promulgate soltanto le leggi istitutive dei parchi nazionali⁹⁷ ed il

⁹⁶ Art. 148, lettera “d”, D. Lgs. n. 112 del 1998, « “gestione”, ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione. »

⁹⁷ Legge quadro 6/12/1991, n.349.

risultato di ciò è una dispersione delle norme e delle competenze tra i vari ministeri di volta in volta interessati, che non favorisce sicuramente l'effettività e l'incidenza della tutela.

A partire dal 1966 per circa un ventennio, si prova a dare una svolta, con il legislatore italiano che per seguire quelli che sono i principi dettati dalla nascente normativa comunitaria in tema di ambiente cerca di adeguarsi, ma lo fa ovviamente a modo suo, adottando provvedimenti che vanno ad incidere solo su singoli settori e che mantengono sempre quella caratteristica tipica del bene ambiente, come bene intermedio, funzionale alla salvaguardia di interessi finali ad esso vicini. Ecco quindi nascere varie normative che provano a regolamentare la materia, come ad esempio la legge numero 615 del 1966 in tema di inquinamento atmosferico, questa sarà seguita dieci anni dopo dalle legge numero 319, riguardante la tutela delle acque dall'inquinamento, e poi abbiamo ancora nel 1982 le disposizioni relative alla difesa del mare e all'applicazione della Direttiva CE n.942 del 1975 attinente alla gestione dei rifiuti. Queste normative che si sviluppano sono di tipo settoriale e autoritativo, in quanto fanno spesso ricorso agli strumenti di "comando e controllo" e manca un organismo che accentri a se tutte queste competenze.

In questa fase è la giurisprudenza, specialmente quella penale, che sopperisce alla carenze legislative facendo ricorso a delle vecchie norme presenti nel codice civile e nel codice penale. In particolare si ricorre all'uso dell'articolo 844 del codice civile⁹⁸, che al primo comma disciplina le immissioni e quindi va a punire l'inquinamento acustico e quello atmosferico. Altra norma utilizzata è l'articolo 674 del codice penale⁹⁹, relativo al getto pericoloso di cose che si riferisce qui all'inquinamento idrico, acustico ed elettromagnetico. Come si può notare queste sono però singole norme, non in grado di apprestare una copertura

⁹⁸ Art. 844, co. 1, c.c., «*Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni provenienti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo della condizione dei luoghi.*»

⁹⁹ Art. 674, c.p. «*Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o altrui uso, cose atte ad offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206.*»

totale e completa ad un tema molto ampio come quello della salvaguardia dell'ecosistema.

Nella terza fase, che va dal 1986 al 1997, si cerca di sviluppare una nozione unitaria di ambiente e nel 1986 con la legge numero 349, viene istituito il Ministero dell'Ambiente. Tale normativa è frutto dell'unificazione in parlamento di due diverse proposte: il decreto di legge 1203 relativo proprio all'istituzione di un ministero che tuteli l'ecosistema ed il progetto di legge 1298 in tema di danno pubblico ambientale¹⁰⁰.

La legge numero 349 del 1986 ha un'alta valenza politica quando viene promulgata, per svariati ordini di ragioni: innanzitutto essa è frutto di un lungo processo di dibattito, che durava già da una decina d'anni e che con i disastri ambientali di Seveso prima e Chernobyl poi, subirà un'accelerazione destinata a portare a compimento il progetto di riforma. Inoltre al progetto di legge, quando viene presentato dal Governo al Parlamento per poter essere rielaborato in fase redigente, vengono applicate delle importanti modifiche ed aggiunte, tali che si può correttamente parlare di una "legge generale sulla tutela dell'ambiente". Infatti, all'impianto originario che prevedeva tutta una serie di disposizioni attinenti all'organizzazione del nuovo ministero ed alle sue specifiche competenze, vengono affiancate un insieme di norme e principi molto innovativi per l'epoca. Si ha quindi la creazione di semplici istituti giuridici come la dichiarazione di area a grave rischio di crisi ambientale, la valutazione dell'impatto ambientale ed il danno ambientale, ma anche la formazione del diritto di accesso all'informazione ambientale (in contrasto con il precedente principio del segreto amministrativo) ed il diritto di partecipazione al procedimento di valutazione d'impatto ambientale¹⁰¹.

Quello che però più colpisce del lavoro parlamentare, è il tentativo di costruire una norma che riassume in se le varie discipline precedenti che si erano sviluppate nell'ordinamento interno, cercando di dargli un'unitarietà ed un senso logico; a questo va aggiunto l'introduzione di quei criteri che si erano sviluppati

¹⁰⁰ Vd. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, 2007, da www.giuristiambientali.it.

¹⁰¹ Ibidem.

in ambito comunitario in tema di ambiente, come il principio di prevenzione, il principio di integrazione, quello di risarcibilità del danno ambientale ed il principio di bilanciamento.

Passando brevemente alle funzioni che il Ministero dell'Ambiente svolge, queste consistono allo stesso tempo nel dare impulso e nel mantenere l'equilibrio ambientale, spesso operando anche insieme ad altri Ministeri, come ad esempio quelli dei Beni Culturali e della Sanità, proprio per quel carattere di trasversalità che contraddistingue la materia.

In ultima analisi, la legge n.349/1986 presenta un altro elemento molto importante, cioè uno spiccato carattere costituzionale, in quanto prende le mosse dall'articolo 3 della nostra carta costituzionale¹⁰², che garantisce il valore dell'uguaglianza fra i cittadini e tale peculiarità verrà affermata anche nel corso della relazione di accompagnamento alla Camera da parte dell'onorevole Silvano Labriola¹⁰³.

In seguito alla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, che come abbiamo visto possedeva una intrinseca forza unificatrice, molti fra quelli che erano gli addetti ai lavori dell'epoca, si sarebbero aspettati una legge delega, che sull'onda dell'input della 349/1986, avesse consentito un riordino della vasta legislazione prodotta nel corso degli anni in materia. Tuttavia così non è stato e i Governi successivi hanno preferito dare la precedenza all'emanazione di corposi testi normativi su settori non ancora regolamentati, vedi l'inquinamento elettromagnetico, oppure allo sviluppo di leggi che hanno contribuito a rendere ancora più caotica la situazione, come la legge quadro sulla difesa del suolo¹⁰⁴ e la legge sull'inquinamento acustico¹⁰⁵.

¹⁰² Art. 3, co. 1, Costituzione Italiana, «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, condizioni personali e sociali.»

¹⁰³ Vd. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, 2007, da www.giuristiambientali.it, « il bene dell'integrità dell'ambiente non è solo una componente del grado di benessere e di felicità dei consociati, ma condizione di sopravvivenza, ed anche presupposto per la effettiva uguaglianza degli individui che, rispetto ad esso, sono ben diversamente garantiti.»

¹⁰⁴ L. 18/05/1989, n.183, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*.

¹⁰⁵ L. quadro 26/10/1995, n. 447, *Sull'inquinamento acustico*.

Sul fronte della normativa proveniente dalla Comunità Europea non è andata meglio: infatti sia i soggetti pubblici sia quelli privati avvertivano l'esigenza di un suo inserimento nel nostro ordinamento interno, tuttavia quando ciò è avvenuto è stato sempre con modalità di tipo emergenziale, facendo ampio ricorso allo strumento del decreto legge e questo anche a causa della tipica instabilità governativa italiana, che non garantisce una continuità nelle decisioni politiche. Diversamente dall'Italia, che dunque si è ritrovata sempre a dover accettare passivamente i vari Atti emanati a livello comunitario per non incorrere in procedure d'infrazione, altri Paesi europei hanno sviluppato un atteggiamento più dinamico, funzionale a farsi promotori loro stessi di un'adeguata politica ambientale, rispettosa degli *standard* e dei principi previsti a livello sopranazionale. In questo modo la legge 349/1986, che sarebbe potuta essere un'ottima base per la creazione di una efficace legislazione ambientale a livello nazionale, ha finito per essere superata e perdere la sua centralità.

Per ovviare a tutto questo il legislatore italiano ha provato a porre rimedio attraverso l'utilizzo di due tipologie di strumenti: i testi unici relativi a singoli settori, come ad esempio il decreto Ronchi numero 22 del 1997, che ha operato in materia di rifiuti¹⁰⁶ e la codificazione.

In particolare il Decreto Ronchi è stato emanato per riordinare la disciplina in materia di rifiuti che è molto eterogenea, dando attuazione a tre direttive europee: la numero 556/1991 sui rifiuti, la 689/1991 sui rifiuti pericolosi e la 62/1994 sugli imballaggi. Tale strumento normativo ha fatto compiere dei passi in avanti all'Italia nell'ambito della gestione dei rifiuti, facendo ad esempio incrementare nel corso degli anni le percentuali relative alla pratica della raccolta differenziata. Il decreto tuttavia, in quanto rappresentante della categoria dei testi unici settoriali che poca fortuna hanno avuto nel nostro Paese, è finito dopo poco tempo per risultare in parte superato per diverse ragioni.

Innanzitutto tale normativa ha accresciuto la frammentazione dell'ordinamento italiano, che si è diviso in una serie di norme minori,

¹⁰⁶ D. Lgs. n. 22 del 5/02/1997, *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.*

disarticolando l'unitarietà della disciplina, inoltre ha subito diverse modifiche in tempi ristretti, non consentendo quindi alle amministrazioni e alle aziende che operavano nel settore, di poter adeguarsi stabilmente a quanto previsto dalla legge, lasciandole dunque sempre in uno stato di incertezza normativa¹⁰⁷.

Ecco perché in questo modo si è aperta la strada al modello della codificazione, che come si vedrà più avanti, è stato quello che recentemente ha caratterizzato lo sviluppo della disciplina ambientale italiana¹⁰⁸.

1.5. Il percorso per giungere alla creazione del TUA (Testo Unico sull'Ambiente).

Fino al 2006, come si è potuto vedere, l'ordinamento italiano si è occupato della tematica ambientale sempre in maniera frammentaria e caotica; tale disorganicità aumenta con l'adozione del Decreto Legge Galasso nel 1985 e con il verificarsi dei primi grandi incidenti ambientali, come Chernobyl o Seveso, che rimangono impressi nelle coscienze collettive e danno lo slancio per una produzione normativa abbondante in tema di ambiente anche in Italia.

In aggiunta a tutto questo è da sottolineare il ruolo fondamentale che svolge la Comunità Europea, la quale per prima inizia ad interessarsi a tale ambito, sviluppando, come abbiamo precedentemente visto, i principi che fungono poi da base per l'emanazione delle successive Direttive europee che verranno poi tradotte in legge nei vari Stati membri.

Nello specifico l'Italia, come spesso è accaduto anche in altri casi, ha apprestato in ritardo una disciplina rispetto a quanto previsto a livello comunitario e spesso questa regolamentazione non è stata nemmeno molto funzionale agli obiettivi che si erano fissati. Infatti lo strumento principale adottato dai vari governi che si sono succeduti negli anni per legiferare sull'intera materia è sempre stato quello del Decreto legislativo di recepimento, che magari entrava in vigore,

¹⁰⁷ FONDERICO, *La «codificazione» del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, n. 3.

¹⁰⁸Vd. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, 2007, da www.giuristiambientali.it.

ma poi veniva derogato poco dopo con un altro Decreto legge dal governo successivo, che ne limitava l'efficacia e la chiarezza.

A questa situazione è stato posto rimedio in due modi: innanzitutto la Corte Costituzionale ha iniziato a censurare tale ricorso distorto e ripetuto nel tempo alla tecnica del decreto legge, riaffermando il principio che tale strumento debba essere utilizzato solo in situazioni di effettiva emergenza ed urgenza, inoltre il legislatore nell'ambito della tutela ambientale, ha iniziato a ricorrere sempre di più ai cosiddetti Testi Unici. I Testi Unici prendono spunto dalla tradizione anglosassone e sono produzioni normative che raccolgono le norme di una singola macro-materia, in questo caso l'ambiente, in modo da renderla più omogenea ed organica raggruppandola tutta insieme.

L'iter procedurale che ha portato all'emanazione del Testo Unico del 2006 ha preso avvio in realtà nel 2001, quando il Governo Berlusconi II ha presentato alla Camera una relazione inerente la legge delega in tema di ambiente e che constava anche di un allegato in cui viene siglata l'intesa fra il Ministero dell'Ambiente e i rappresentanti di Comuni, Province e Regioni. Dopo varie traversie in cui l'opposizione ha provato a bloccare il progetto di legge della maggioranza, perché accusato di essere troppo inorganico e di aver inserito nel testo anche un condono edilizio, la legge delega numero 308 veniva infine approvata nel novembre 2004, non dopo aver subito svariate modifiche ad opera di entrambe le parti¹⁰⁹.

Questo testo normativo era suddiviso in due parti, una che forniva al Governo la delega per il riordino delle leggi in tema di ambiente, e l'altra attinente l'applicazione diretta di varie disposizioni sempre sullo stesso argomento. Per compiere tutto questo, l'articolo 1 della norma prevedeva che venisse creata una commissione ad hoc, composta da 24 membri esperti della materia, che cooperasse con il Ministero dell'Ambiente alla redazione dei decreti per attuare il riassetto normativo entro 18 mesi dall'approvazione della legge delega; in aggiunta a ciò si stabiliva che il Ministero, ogni quattro mesi, dovesse aggiornare

¹⁰⁹CANTARINI, *Il decreto legislativo 152/2006: il codice ambientale*, da www.amministrazioneincammino.luiss.it.

le Commissioni parlamentari in ordine ai lavori svolti dalla cosiddetta commissione tecnica sopracitata¹¹⁰.

Nonostante queste previsioni però la tematica della difesa dell'ambiente restava fuori dall'agenda parlamentare per circa un anno, fino a quando nel novembre 2005, il Governo presentava il testo unico di un decreto legislativo alle specifiche commissioni parlamentari per l'analisi della proposta. Nel giro di pochi mesi, superando la complessità tecnica dell'argomento e la quantità delle norme inserite nel testo, le commissioni hanno completato lo studio del disegno di legge ed emanato i loro pareri, per giungere poi alla sua approvazione nel marzo del 2006; proprio questa caratteristica ha posto le premesse per la mancanza di efficacia del Testo Unico.

Il provvedimento inizialmente era presente come un corpus di 5 singoli decreti legislativi, che sono stati poi unificati per poter essere approvati il 10 febbraio del 2006; tuttavia in precedenza le Regioni e gli enti locali si erano accordate con il Ministero dell'Ambiente per revisionare alcune delle norme presenti nel Testo in maniera paritetica¹¹¹. Queste modifiche però non sono state realizzate e le Regioni hanno iniziato a protestare contro una riforma definita come troppo compressiva delle autonomie regionali e che andava ad incidere anche in quelle che non erano le competenze proprie dello Stato. Prove in tal senso si sono avute perlopiù nell'ambito del settore dei rifiuti, dove ad esempio la gestione degli stessi veniva sottratta alle autorità locali comunali e provinciali per affidarla in massima parte al Governo centrale.

A ciò bisogna aggiungere che il concetto di ambiente, nonostante gli sforzi del legislatore per definirne meglio i principi in un successivo decreto legislativo correttivo (numero 4 del 2008), era rimasto purtroppo avvolto da quella indeterminatezza che lo contraddistingue nel nostro ordinamento ed il compito interpretativo era rimasto affidato alla dottrina ed alla giurisprudenza.

¹¹⁰ Art. 1, co. 5, L. n. 308 del 2004.

¹¹¹CANTARINI, *Il decreto legislativo 152/2006: il codice ambientale*, da www.amministrazioneincammino.luiss.it.

Il testo emanato con il decreto legislativo 152/2006 è suddiviso in 6 parti, che però non sono armonizzate e presentano dei principi e delle sanzioni diversi ed autonomi fra di loro, così che quello che viene fuori da tale normativa non può risultare come un codice e nemmeno essere considerato un vero e proprio Testo Unico.

Andando ad analizzare di cosa si occupino le 6 diverse sezioni del Testo Unico, si può notare come la prima sia relativa alle disposizioni comuni e quindi enunci i principi generali a cui conformarsi, mentre la seconda si concentra subito sulla parte amministrativa in tema di procedimenti ed autorizzazioni (VIA, VAS, IPCC). Successivamente il legislatore si focalizza sulla tutela vera e propria degli elementi naturali, con la terza parte che è attinente alla difesa del suolo e delle acque, la quarta che si occupa della gestione dei rifiuti e dei siti contaminati e la quinta che prevede norme in tema di salvaguardia dell'aria e di emissioni atmosferiche. Infine il sesto ed ultimo settore tratta dei risarcimenti contro i danni ambientali e di quella che è la difesa apprestata in questi casi, il tutto per un totale di 318 articoli e 45 allegati¹¹².

Nel corso degli anni tuttavia, sono state apportate numerose modifiche al testo originario e sono state aggiunte ben 2 parti, la V-bis relativa alle disposizioni riguardanti particolari installazioni, e la VI-bis che riguarda la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale¹¹³.

Nonostante questo e nonostante il vero obiettivo del legislatore italiano in questo caso fosse quello di uniformarsi ai principi europei già esistenti in tema di ambiente, non si è riusciti però a sviluppare un pensiero in grado di realizzare un coordinamento fra ambiente, economia e società; inoltre la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi è stata approntata solo in parte.

Significativo di tale atteggiamento è lo spazio ridotto dato alla prima parte, che si occupa dei principi generali e consta di soli 8 articoli. Sostanzialmente il

¹¹² Busetto, *Il nuovo testo unico in materia ambientale*, in *Iustitia*, 2006, 4 fasc., 405 ss.

¹¹³ PERNICE, MININNI, *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti: la nuova disciplina dopo il D. Lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008.

primo articolo dichiara quella che sarà la suddivisione del Testo Unico, mentre il secondo articolo espone le finalità della normativa, concentrandosi sul concetto di “promozione dei livelli di qualità della vita umana” attraverso una tutela dell’ecosistema ed un accorto uso delle risorse disponibili¹¹⁴.

Il terzo articolo è invece quello più interessante, perché getta le basi per la realizzazione di quel raccordo con la disciplina comunitaria di cui si parlava poco sopra. In particolare gli articoli 3-ter, 3-quater, 3-quinquies, 3-sexies enunciano rispettivamente i principi dell’azione ambientale, dello sviluppo sostenibile, di sussidiarietà e leale collaborazione e del diritto di accesso alle informazioni ambientali; tutti valori dunque che sono previsti nei trattati dell’Unione Europea in tema di ambiente.

Il Testo ha perciò ricevuto più critiche che elogi da parte dei vari soggetti interessati, ed anche il Capo dello Stato al momento della firma del decreto ha presentato delle obiezioni: in particolare il Presidente della Repubblica ha voluto sottolineare come il Testo Unico non sia passato al vaglio del Consiglio di Stato e durante la sua stesura non siano state coinvolte le varie associazioni ambientaliste. Ad esempio la stessa Coldiretti e l’associazione Federambiente hanno evidenziato come il nuovo Codice sia contraddittorio, in parte in contrasto con le leggi comunitarie e presenti rinvii a norme abrogate o comunque dichiarate incostituzionali¹¹⁵.

Il punto forse più critico però, rimane quello del carattere accentratore di questo atto legislativo, che infatti ha ottenuto anche il parere negativo della Conferenza unificata Stato-Regioni, che lo ha definito come “atto unilaterale del Governo”. Al decreto quindi sono state apportate delle lievi modifiche da parte

¹¹⁴ Art. 2, co. 1, D. Lgs. n. 152 del 2006, «*Il presente decreto legislative ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.*»

¹¹⁵ CANTARINI, *Il decreto legislativo 152/2006: il codice ambientale*, da www.amministrazioneincammino.luiss.it, 7 ss.

del Governo, per consentirne l'approvazione e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 14 aprile del 2006¹¹⁶.

Nonostante queste correzioni, la normativa risulta però incompleta, per esempio nell'approvazione finale del testo viene a mancare la previsione, riguardante il potere per i gruppi e le associazioni ambientaliste di agire in giudizio, un po' come avviene nei sistemi di *common law*.

Le criticità punti più evidenti di questa normativa, riguardano però l'assenza delle caratteristiche che contraddistinguono un testo che vuole presentarsi come un codice: prima di tutto, come si è già detto, manca l'omogeneità tra le varie discipline normate, inoltre a ciò si aggiunga il fatto che risulti assente quella "parte generale" che solitamente caratterizza un codice. Da questi due punti deriva quindi l'incompletezza generale del decreto legislativo 152/2006, tant'è che gli addetti ai lavori non hanno esitato a definirlo un "testo unificato", dove si assommano le strutture di decreti precedenti in maniera non troppo organica¹¹⁷.

¹¹⁶IBIDEM, 8 s; GIAMPIETRO, *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, 2006.

¹¹⁷ FONDERICO, *La «codificazione» del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, n. 3.

CAPITOLO II

LA GESTIONE DEI ILLECITI DEI RIFIUTI PERICOLOSI E LA CONVENZIONE DI BASILEA

SOMMARIO: 2.1. La nozione di rifiuto. – 2.2. La classificazione dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi. – 2.2.1. La classificazione con codice a specchio e la relativa sentenza del 28 marzo 2019 della Corte di Giustizia europea. – 2.3. La tutela penale della gestione illecita dei rifiuti: le varie fattispecie di reato inserite nell'articolo 256 del TUA. – 2.3.1. Le attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in assenza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione. – 2.3.2. L'abbandono ed il deposito incontrollato dei rifiuti. – 2.3.3. La realizzazione e la gestione di una discarica abusiva. – 2.3.4. La miscelazione non consentita dei rifiuti e la violazione dell'articolo 187 del TUA. – 2.3.5. Il deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi presso il luogo di produzione. – 2.4. Un' ulteriore ipotesi di gestione illecita dei rifiuti: la spedizione transfrontaliera dei rifiuti. – 2.5. La Convenzione di Basilea del 1989 sulla regolamentazione dei movimenti di rifiuti pericolosi tra le nazioni. – 2.5.1. L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Basilea.

2.1. La nozione di rifiuto.

La nozione di rifiuto è un concetto complesso, che il nostro ordinamento ha sviluppato anche a partire dalle normative europee e che ancora oggi fatica a trovare una propria omogeneità e chiarezza.

Nel Testo Unico del 2006 il concetto di rifiuto viene delineato all'interno dell'articolo 183¹¹⁸ comma 1 lettera "a". La norma riprende la definizione di rifiuto contenuta nel Decreto Ronchi del 1997, che a sua volta l'ha mutuata dal

¹¹⁸ Art. 183, co. 1, lettera "a", D. lgs. n. 152 del 2006, «*rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi.*»

diritto comunitario, in particolare dalle Direttive CEE numero 442 del 1975 e 156 del 1991¹¹⁹.

Le due predette disposizioni, in particolare quella del 1975, vertevano entrambe sul settore dei rifiuti e si ponevano come obiettivo quello di armonizzare le discipline dei vari Stati, per poter superare il problema della disomogeneità della nozione di rifiuto che affligge i Paesi membri e le pratiche distorsive della concorrenza.

La norma attualmente in vigore è costruita su due livelli, uno oggettivo e l'altro soggettivo: per quanto riguarda il primo, esso attiene all'allegato a cui si fa riferimento ed alle categorie ivi contenute. La dicitura utilizzata nell'articolo 183 del TUA è pressoché identica a quella usata nel Decreto Ronchi all'articolo 6,¹²⁰ e nel citato allegato A le sostanze in esso contenute vengono catalogate con una lettera "Q" iniziale, seguita da dei numeri in progressione.

Desto problema, tuttavia, il fatto che questo elenco non sia tassativo ed in alcuni punti contenga indicazioni abbastanza generiche, che non permettono al soggetto che si occupa della materia, di distinguere chiaramente cosa sia rifiuto e cosa non lo sia. Per questo motivo, nei momenti immediatamente successivi all'entrata in vigore della norma, si impone un orientamento improntato alla teoria soggettiva e la sostanza in oggetto viene ufficialmente classificata come rifiuto solo in presenza del secondo requisito di tipo soggettivo, cioè la condotta tenuta dal detentore del rifiuto. Per poter fare ciò è però necessario delineare in modo migliore le varie sfumature del termine "disfi", che costituisce il fulcro della norma intesa in senso soggettivo.

¹¹⁹ Art. 1, Direttiva CEE n. 442 del 1975; art. 1, Direttiva CEE n.156 del 1991 «*rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.*»

¹²⁰ Art. 6, co. 1, lettera "a", D. lgs. n. 22 del 1997, «*rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.*»

Nel 2002 con il decreto legge 138, all'articolo 14¹²¹, il legislatore si propone di chiarire le 3 differenti accezioni del verbo disfare contenute nella norma: "si disfi", "abbia deciso" e "abbia l'obbligo di disfarsi".

Per quanto riguarda le prime due locuzioni esse sono un indice della volontà indipendente del detentore di liberarsi di quella sostanza, che ha dunque concluso il proprio ciclo vitale; l'atto o l'intenzione del disfarsi si sostanziano quindi in tutte quelle azioni dirette e non equivoche a sbarazzarsi dell'oggetto e a sottoporlo ad attività di smaltimento o di recupero. Nel caso dell'ultima espressione invece siamo in presenza di un vero e proprio dovere giuridico che incombe sul soggetto detentore, il quale ha l'obbligo di disfarsi, obbligo che può essere previsto da una legge, da un regolamento o da un provvedimento. In passato questo dovere era criticato dalla dottrina perché considerato come poco chiaro e se inteso in senso letterale avrebbe potuto essere interpretato come semplice un obbligo di sbarazzarsi del rifiuto, quando invece nella norma per "disfarsi", si intende il dovere di affidare il rifiuto ad un soggetto che ha il compito di raccogliarlo e che lo smaltisca o lo recuperi¹²². La normativa infatti va a punire proprio quel comportamento del soggetto possessore del rifiuto che se ne disfi in maniera illecita, attraverso condotte contrarie alla legge e che arrechino danno all'ambiente.

La Corte di Cassazione in diverse pronunce però, non da ultima una sentenza del 2016, ha stabilito che la nozione di rifiuto debba avere una

¹²¹Art. 14, co. 1, D.l. n. 138 del 2002, «*le parole si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi di cui all'articolo 6 comma 1 lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 2, e successive modificazioni, di seguito denominato: decreto legislativo n. 22, si interpretano come segue:*

- a) *si disfi: qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22;*
- b) *abbia deciso: la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni;*
- c) *abbia l'obbligo di disfarsi: l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza od un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n.22.»*

¹²² Vd. COSTATO, PELLIZZER, AGOSTINI, *Commentario breve al Codice dell'ambiente: (d. legisl. 3 aprile 2006, n.152)*, Padova, 2007, 480 s. ; CAROLEO, MAIO, *Ancora sulla nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2005, fasc. III, 21 ss.

connotazione estensiva, basata su elementi oggettivi come gli obblighi imposti al detentore o la sua effettiva condotta, e non una sua personale decisione di disfarsi del rifiuto sulla base di una analisi prettamente soggettiva¹²³.

Altro punto dolente della legislazione che è stata apprestata nel decreto 138/2002, è sicuramente il comma 2 dell'articolo 14¹²⁴; ove si dispone che i materiali residuali della produzione non vengano ricompresi nel novero dei rifiuti, a meno che non siano o possano essere reimpiegati in un medesimo o analogo ciclo di produzione che non danneggi l'ambiente, sia nel caso in cui abbiano subito una lavorazione preventiva sia quando questo trattamento non sia avvenuto¹²⁵. L'interpretazione autentica fornita dall'articolo 14, tuttavia, non è mai risultata convincente, poiché contrasta con la nozione di rifiuto fornita a livello comunitario dalla direttiva 442/1975, come si è avuto modo di notare nel 2002, poco dopo l'approvazione del decreto legge n.138, in una importante sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Il caso specifico riguardava il titolare di un'impresa che si occupava di acquistare scarti di materiali ferrosi e metallici prodotti durante varie attività industriali ed artigianali e trasformarli per poi rivenderli. Costui, il soggetto in questione, venne indagato e poi imputato per gestione di rifiuti senza autorizzazione, in quanto un camion della sua ditta, fermato per un controllo,

¹²³ Corte Cass., Sez. III, 11/10/2016, n. 48316, www.cortedicassazione.it, «[...] secondo i principi generali ormai consolidati, debba ritenersi inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti, poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale.»

¹²⁴ Art. 14, co. 2, D.l. n. 138 del 2002, «Non ricorre la decisione di disfarsi, di cui alla lettera b) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni: a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente; b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22.»

¹²⁵ CAROLEO, MAIO, *Ancora sulla nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2005, fasc. III, 21.

venne trovato sprovvisto del modulo per l'identificazione dei rifiuti nell'ambito di un trasporto di rottami ferrosi.

Del caso in questione si occupò il Tribunale penale di Terni, competente per giurisdizione, il quale in un primo momento ritenne che i fatti addebitati al reo non costituissero un'ipotesi di reato, poiché il materiale sequestrato non poteva essere considerato come rifiuto, a causa della sua destinazione al riutilizzo. Successivamente però il Tribunale di Terni decise di sospendere il proprio giudizio e di operare un rinvio alla Corte Costituzionale in quanto reputa la legislazione nazionale in contrasto con quella europea. Vengono così sottoposte alla Corte 2 questioni pregiudiziali: la prima riguardava la questione se la nozione di rifiuto dovesse rilevare solo nella sua interpretazione soggettiva e nel conseguente significato che la parola "disfare" dovrebbe assumere, la seconda invece attiene alla questione se i residui di produzione, in determinate condizioni, possano essere considerati o no rifiuti.

La Corte di Giustizia Europea dispose che il termine "disfarsi" debba essere interpretato nell'ottica della tutela della salute umana e dell'ambiente, così come previsto dalla Direttiva 442/1975, tuttavia essa aggiunge che i singoli Stati possono disporre la propria disciplina di riferimento liberamente, purché questa non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario. Il vero problema che si pone è che nell'interpretazione fornita dalla legislazione italiana, l'atto del disfarsi di un rifiuto viene in essere solo se unito all'attività di smaltimento o di recupero dello stesso e questa teoria andrebbe a restringere la nozione di rifiuto, con la conseguenza che il materiale di cui il detentore si disfi semplicemente abbandonandolo e non mediante una delle altre due azioni sopra citate, sarebbe considerato un rifiuto solo ai sensi della normativa comunitaria. Perciò la prima questione viene risolta dalla Corte dichiarando che la nozione di rifiuto contenuta nella Direttiva CEE 442/1975, debba essere interpretata in maniera estensiva, quindi non rimanendo ancorata ai soli concetti di smaltimento e recupero¹²⁶. Per

¹²⁶ Corte di Giustizia Europea, II, 11/11/2004 da www.eur-lex.europa.eu, «*La prima questione deve essere pertanto risolta dichiarando che la definizione di rifiuto contenuta nell'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442 non può essere interpretata nel senso che essa ricomprenderebbe tassativamente le sostanze o i materiali destinati o soggetti alle operazioni di smaltimento o di recupero menzionate negli allegati II A e II B della detta direttiva, oppure in*

quanto concerne la seconda questione pregiudiziale, la Corte europea parte dalla tesi che una sostanza che sia un residuo di produzione, ponga già i presupposti per ipotizzare che essa abbia subito un'azione volta a disfarsene e come tale debba essere considerata un rifiuto. In questa prima fase quindi viene dato risalto ad una nozione omnicomprensiva di rifiuto, che abbraccia anche i residui di produzione dei metalli preziosi e di altre sostanze, i quali sarebbero dunque suscettibili di una riutilizzazione economica attraverso attività di recupero o smaltimento a seconda dei casi.

Si è deciso di porre rimedio alla situazione mediante il decreto legislativo numero 4 del 2008, che contiene delle disposizioni integratrici del TUA ed ha elaborato una nuova nozione di sottoprodotto¹²⁷. Nello specifico ora il sottoprodotto ricomprende tutte quelle sostanze che non sono il risultato di una fase di produzione principale, ma che comunque nelle intenzioni dell'impresa dovranno essere utilizzate o commercializzate in un successivo processo, senza però subire delle modifiche preliminari. Le condizioni perché queste sostanze possano essere annoverate fra i sottoprodotti sono la certezza del loro riutilizzo, il conseguimento di un vantaggio economico per il loro detentore e il fatto che non subiscano un pretrattamento.

Grazie all'enucleazione di questi attributi e della qualifica di sottoprodotto, la Corte europea giunse alla conclusione che i residui di produzione di cui si tratta nell'articolo 14 del decreto 138/2002 debbano essere ricompresi nella nozione di rifiuto e di conseguenza nel caso di specie anche il materiale ferroso sequestrato all'imputato deve essere considerato tale. Per merito di questa importante sentenza dunque, vengono in parte ridefinite le basi della nozione di rifiuto, con la creazione della figura del sottoprodotto che verrà inserita poi nel TUA del 2006 e successivamente modificata nel 2008; tuttavia permangono le incertezze in merito alle modalità con cui una sostanza possa essere compresa in questo ampio concetto, cioè se sulla base della teoria soggettiva ovvero di quella oggettiva.

elenchi equivalenti, o il cui detentore abbia l'intenzione o l'obbligo di destinarli a siffatte operazioni.»

¹²⁷ FIMIANI, *La normativa sui rifiuti: analisi dei profili interpretativi più controversi. I concetti di rifiuto e sottoprodotto*, 2008, www.lexambiente.it.

A fare chiarezza in tale questione è intervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza numero 19206 del 2017, relativa ad un caso di raccolta di rifiuti pericolosi e che ha affermato che le valutazioni soggettive sui rifiuti non siano accettabili. Infatti sono rifiuti quelle sostanze qualificabili come tali sulla base di elementi oggettivi che descrivono la condotta del detentore e non ci si può basare per tale definizione sul concetto di inutilità della sostanza per il detentore¹²⁸. La dottrina inoltre ha sviluppato due distinte nozioni giuridiche di rifiuto, che ruotano attorno alla questione se questo possa essere considerato o meno un bene giuridico. Secondo alcuni infatti, essendo oggetto del diritto di proprietà perché sottoposti ad attività di commercio, i rifiuti possono essere considerati come beni.

Un orientamento di segno opposto a questa teoria sostiene, sulla base dell'articolo 810 c.c.¹²⁹, che le entità abbiano rilevanza giuridica e siano destinatarie di diritti solo quando posseggano un'utilità e vi sia una norma che regola la loro appropriazione da parte dei soggetti.

I rifiuti invece dovrebbero essere qualificati come cose materiali, che sono oggetto di doveri e obblighi e non possiedono dunque una loro utilità, a differenza dei beni giuridici che ne possiedono una perché possono essere oggetto di diritti.

Potrebbe tuttavia affermarsi che nessuna delle due tesi convinca del tutto, perché i rifiuti sono cose di cui il detentore si vuole disfare ed hanno dunque perso la loro funzionalità, tuttavia non è consentito abbandonarle liberamente, bensì devono essere affidati a soggetti che li raccolgano e li trattino. Il nodo della questione è dunque l'ambiguità della natura dei rifiuti, che non possono essere considerati beni a tutti gli effetti, ma in quanto destinatari di oneri e responsabilità

¹²⁸ Corte di Cass., Sez. III, n. 19206, 21/04/2017, «[...] secondo i principi generali ormai consolidati, debba ritenersi inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti, poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale.»

¹²⁹ Art. 810, c.c., «Sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti.»

sono oggetti di diritto e quindi sono cose che rilevano da un punto di vista giuridico, seppure non sia ancora ben chiara la loro collocazione¹³⁰.

Continuando nell'analisi dell'articolo 183 del Testo Unico e quindi della disciplina generale legata ai rifiuti, si può notare come vi sia anche un esplicito riferimento alla figura del detentore, che sempre al primo comma del medesimo articolo viene definito come colui che produce o è in possesso dei rifiuti¹³¹. Tuttavia la definizione in questione, come altre dell'articolo 183 del TUA, subisce una modifica ad opera del decreto legislativo 205/2010, il quale applica le disposizioni provenienti dalla Direttiva CE 98/2008 sui rifiuti. La norma originaria non contemplava l'uso dei termini "persona fisica o giuridica" e nemmeno prevedeva il concetto di possesso, bensì quello di detenzione. Esaminando l'istituto della detenzione si osserva come questa abbia il suo inizio nel momento in cui il rifiuto inizia ad esistere e termini quando il rifiuto viene ceduto ad altri o quando esso perda la sua natura di rifiuto in virtù dei trattamenti subiti. Da queste considerazioni discende che il detentore è quel soggetto che ha nei confronti del rifiuto un rapporto di disponibilità. Quest'ultima deve intendersi in senso giuridico e che si traduce in un vero e proprio potere che viene esercitato su di esso¹³².

Venendo al produttore, anch'esso è identificato nell'articolo 183 del Testo Unico sull'ambiente¹³³: la Corte di Cassazione stabilisce che questo è la persona fisica o giuridica che con la sua attività materiale ha prodotto il rifiuto e a cui questa produzione sia giuridicamente riferibile, in questo modo grava su di lui una posizione di garanzia che lo obbliga a smaltire i rifiuti con le modalità stabilite dalla legge. Tuttavia successivamente questa impostazione viene in parte

¹³⁰ Vd. COSTATO, PELLIZZER, AGOSTINI, *Commentario breve al Codice dell'ambiente: (d. legisl. 3 aprile 2006, n.152)*, Padova, 2007, 481 ss.

¹³¹ Art. 183, co. 1, lett. "h", D. Lgs. n. 152 del 2006, «*detentore: il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso.*»

¹³² . COSTATO, PELLIZZER, AGOSTINI, *Commentario breve al Codice dell'ambiente: (d. legisl. 3 aprile 2006, n.152)*, Padova, 2007, 484.

¹³³ Art. 183, co. 1, lett. "f", D. Lgs. n. 152 del 2006 «*produttore: il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti(nuovo produttore).*»

sconfessata dal decreto legislativo numero 205 del 2010, che recepisce i contenuti della Direttiva CE numero 98 del 2008 e analizza meglio la questione.

La disciplina del 2006 sostanzialmente equipara il possesso e la detenzione, non tenendo tuttavia in considerazione che in giurisprudenza esista differenza tra questi due istituti giuridici, come si può evincere dalla lettura dell'articolo 1140 c.c.¹³⁴, che afferma che il possesso sia il potere che si ha su una cosa mediante l'esercizio della proprietà o di un altro diritto reale.

La detenzione al contrario, è composta da due elementi costitutivi: uno oggettivo, che è il pieno possesso, e un elemento soggettivo (*animus detinendi*), che è si concretizza nella volontà del soggetto di godere del bene rispettando i diritti che su di esso hanno anche gli altri. Per fare un esempio pratico nell'ambito dei rifiuti, si prenda il caso di un produttore che affidi i rifiuti ad un soggetto che effettui il trasporto per portarli all'impianto di smaltimento. In questo caso il produttore ha la qualifica di possessore e lo rimane fino a che i rifiuti non vengono consegnati per essere smaltiti, mentre il trasportatore è il detentore di fatto, ma riconosce i diritti, in questo caso il diritto di conferimento per lo smaltimento, che il produttore ha sugli stessi.

Da tutto ciò si può evincere che il detentore eserciti sul rifiuto un potere di fatto che è autonomo ed indipendente dal titolo giuridico, essendo anche responsabile per lo stesso e quindi, per questo motivo si può trarre la conclusione che la detenzione non sottostà al possesso e perciò la qualifica di detentore viene assunta da chiunque entri in contatto con il rifiuto¹³⁵. Continuando nell'esame della figura del produttore, si può osservare che questa può essere intesa in due differenti accezioni: il produttore iniziale e quello non iniziale, detto anche nuovo produttore. Come già si evince in parte dalla terminologia stessa, il primo soggetto è colui che genera i rifiuti esercitando un'attività principale diversa da quelle di trattamento, attività che è riferibile ad esso sia da un punto di vista materiale che

¹³⁴ Art. 1140, c.c., «*Il possesso è il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale. Si può possedere direttamente o per mezzo di altra persona, che ha la detenzione della cosa.*»

¹³⁵ Vd. TONOLI, *Identificazione della figura del detentore e differenze rispetto a quella del produttore di rifiuti*, in www.tuttoambiente.it.

da un punto di vista giuridico. Il nuovo produttore invece è la persona che effettua quelle “operazioni di pretrattamento, di miscuglio” che modificano la composizione del rifiuto¹³⁶. Questo concetto è molto importante perché serve a individuare quei rifiuti che sono già stati trattati, nell’ambito della classificazione degli stessi e dei codici identificativi, e ad evitare che tali operazioni possano essere poste in essere da chi non abbia la qualifica di “nuovo produttore”.

2.2. La classificazione dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi.

I rifiuti prodotti dalle varie attività umane non sono tutti uguali, ma presentano anzi caratteristiche differenti tra loro ed ecco perché il Testo Unico ambientale prevede un articolo, il 184, in cui viene enunciata e spiegata la classificazione dei rifiuti e che si rifà direttamente all’articolo 7 del Decreto Ronchi.

La classificazione dei rifiuti è l’attività che precorre tutta la fase della gestione dei rifiuti vera e propria, ma è molto importante, perché se non viene svolta correttamente può inficiare tutti i passaggi successivi. Infatti in base alla catalogazione ottenuta il rifiuto può subire un trattamento piuttosto che un altro ed inoltre, come è stato rilevato anche dalle statistiche, il caso più frequente di gestione illecita dei rifiuti è quello della loro non corretta ovvero falsa classificazione. In questo caso la legge, nel primo comma del sopracitato articolo, effettua due distinzioni dividendo i rifiuti in base al criterio dell’origine, rifiuti urbani e speciali, e in base alle loro caratteristiche di pericolosità e composizione, distinguendo fra rifiuti pericolosi e non pericolosi¹³⁷.

In base al secondo comma dell’articolo 184 TUA, i rifiuti urbani sono quelli che ad esempio provengono da abitazioni ad uso civile, dallo spazzamento delle strade o dalla pulizia di aree verdi, mentre secondo il terzo comma dello

¹³⁶ PERNICE, MININNI, *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti: la nuova disciplina dopo il D. Lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008, 93 ss.

¹³⁷ Art. 184, co. 1, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Ai fini dell’attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l’origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.»

stessa norma, i rifiuti speciali sono quelli che derivano da attività commerciali, industriali, artigianali, agricole ed anche sanitarie. Fatta questa debita distinzione si può però notare come sia i rifiuti speciali, sia quelli urbani, ad eccezione di quelli domestici, possano avere la qualifica o meno di pericolosità.

L'attuale distinzione presente nel TUA, seppur con delle aggiunte e delle novità è ripresa anche in questo caso dal Decreto Ronchi, che per primo legiferava in maniera incisiva sulla materia. In particolare il testo del 1997 aboliva la vecchia classificazione prevista dal Decreto n. 915/1982 del Presidente della Repubblica, che divideva i rifiuti in 3 categorie: urbani, speciali e tossicocivili¹³⁸. Questi ultimi erano considerati tali, qualora contenessero delle determinate sostanze indicate in un apposito allegato e in concentrazioni tali da costituire un rischio per la salute umana e per l'ambiente. Il decreto Ronchi invece stravolgeva questa prospettiva, introducendo un sistema tabellare che indicava quelli che sono i rifiuti pericolosi inseriti anche qui in un allegato; il problema che si pongono gli addetti ai lavori è se questo elenco sia tassativo o meno. Almeno inizialmente infatti la giurisprudenza sostiene la tesi dell'indice aperto e non tassativo, poiché l'unica prerogativa richiesta è che i rifiuti pericolosi presentino le caratteristiche di dannosità indicate nel terzo allegato alla Direttiva CEE n. 689/1991, da cui l'elenco italiano trae ispirazione.

In seguito deve registrarsi l'intervento della Corte di Cassazione con la sentenza Aprà del 26 giugno 1997, la quale ribalta quanto deciso in Appello dalla corte di Torino e statuisce che l'elenco dei rifiuti debba avere natura tassativa¹³⁹. Da ciò discende che il rifiuto non inserito nell'elenco non possa avere la qualifica di "pericoloso" e che a nulla serve la dichiarazione del detentore che affermi che un rifiuto, che è inserito nella lista, non sia pericoloso. La disciplina viene poi innovata nel 2002, con l'introduzione del catalogo CER (Codice Europeo del

¹³⁸ Art. 2, co. 1, d. P.R. n. 915 del 1982, «Per rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono. Ai sensi del presente decreto i rifiuti sono classificati in: urbani, speciali, tossici e nocivi.»

¹³⁹ PALAZZO, GARGANI, PALIERO, *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, 2007, 305.

Rifiuto), il quale integra l'allegato D ed è ripreso dal Testo Unico sull'Ambiente al comma 5 dell'articolo 184¹⁴⁰.

Con l'introduzione di questo nuovo elenco europeo, ogni rifiuto dispone ora di un codice identificativo costituito da 6 cifre, suddivise in 3 coppie, che rispettivamente indicano da dove proviene il rifiuto, il processo produttivo che lo ha generato, e lo specifico tipo di rifiuto; a ciò bisogna aggiungere che alcune di queste cifre sono affiancate da un asterisco, il quale stabilisce che quel particolare rifiuto è anche pericoloso¹⁴¹. Un rifiuto può essere qualificato come pericoloso in base alla sua origine e provenienza, oppure la sua pericolosità può essere determinata facendo delle analisi sulla concentrazione di sostanze pericolose al suo interno e provando che queste non superino degli specifici valori limite; da notare come in tali casi spetti al produttore/detentore il compito di effettuare questi esami.

Leggendo con più attenzione l'ultimo comma dell'articolo 184 si evince come per essere qualificato come pericoloso un rifiuto non debba solo essere elencato con un asterisco, ma deve soddisfare tutta una serie di altre condizioni: *in primis* devono essere rifiuti indicati all'Allegato G1 che presentino una delle caratteristiche di pericolo enumerate nell'Allegato I, qualora siano invece ricompresi nell'Allegato G2 essi devono possedere almeno uno dei costituenti registrati nell'Allegato H, che a loro volta devono avere le caratteristiche annotate nell'Allegato I¹⁴². Detto questo nel prossimo paragrafo si potrà osservare come la tematica non sia così semplice come appare ora, ma tende ad assumere delle caratteristiche peculiari, a causa della questione dei rifiuti con codici a specchio.

¹⁴⁰ Art. 184, co. 5, D. lgs. n.152 del 2006, «Sono pericolosi i rifiuti non domestici indicati espressamente come tali, con apposito asterisco, nell'elenco di cui all'Allegato D alla parte quarta del presente decreto, sulla base degli Allegati G, H e I alla medesima parte quarta.»

¹⁴¹ PARLANGELI, *La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio*, in *Riv. trim. dir. amb.*, 2019, www.lexambiente.it; PERNICI, MININNI, *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti: la nuova disciplina dopo il D. Lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008, 46 ss.

¹⁴² COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 494.

2.2.1. La classificazione con codice a specchio e la relativa sentenza del 28 marzo 2019 della Corte di giustizia europea.

Come si è avuto modo di vedere nel precedente paragrafo i rifiuti sono registrati con dei codici in una sorta di catalogo europeo, il CER, che è stato inserito anche nel nostro Testo Unico sull'Ambiente.

I codici dei rifiuti possono essere di due tipi: assoluti o speculari. Nel primo caso non vi sono problemi poiché il codice di tipo assoluto si riferisce a rifiuti che sono sempre pericolosi o sempre non pericolosi; nel secondo caso invece il legislatore si trova di fronte a rifiuti che possono contenere o meno sostanze pericolose e quindi vengono usati dei codici speculari, anche detti “a specchio”, in modo che se la concentrazione di tali sostanze è superiore ai limiti fissati viene usato un codice da rifiuto pericoloso altrimenti ne viene utilizzato uno da rifiuto non pericoloso¹⁴³.

Il problema principale nel caso dei rifiuti con codici a specchio, è il modo in cui deve avvenire la disamina sulle componenti dello stessi per stabilirne il grado di pericolosità. A tal proposito si sono sviluppate due teorie antitetiche sulla questione: una teoria della “certezza” e una teoria della “probabilità”. La prima sostanzialmente propugna l’idea che per poter classificare correttamente un rifiuto con codici speculari, questo debba innanzitutto essere “caratterizzato”, cioè devono essere ricercate e riconosciute tutte le sostanze presenti al suo interno, per determinare quali siano pericolose e quali no. Se questo passaggio non avvenisse, secondo la teoria della “certezza” il rifiuto dovrebbe essere considerato pericoloso¹⁴⁴. La seconda tesi, quella probabilistica, sostiene che non sia oggettivamente fattibile individuare tutte le componenti del rifiuto; a tal proposito la cosa più conveniente da fare sarebbe di analizzare solo quelle sostanze che abbiano maggior possibilità di essere presenti nel rifiuto e poi stabilire se queste superino i valori di concentrazione stabiliti dalla legge¹⁴⁵. In più questa seconda

¹⁴³ PARLANGELI, *La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio* in *Riv. trim. dir. pen. Amb.*, 2019, www.lexambiente.it, 3 s.

¹⁴⁴ *Ibidem*, 7 s, *la teoria della certezza ha tra i suoi maggiori sostenitori Giovanni Ammedola*.

¹⁴⁵ *Ibidem*, 8 s, *il giurista Stefano Maglia è uno dei principali propugnatori della tesi probabilistica*.

ipotesi ha ricevuto un valido supporto da altra tesi dottrinale, che sconfessa la teoria della certezza, basata sull'assunto che il produttore/detentore debba dare prova certa della non pericolosità del rifiuto, e afferma che questo sia un chiaro esempio di “*probatio diabolica*” dovendo la prova avere una natura probabilistica.

La prova della certezza infatti è molto difficile da raggiungere per via dei tempi lunghi e dei costi delle analisi su tutte le sostanze, per questo la proposta, che però non viene ancora colta, è quella di invertire l'onere probatorio, con il soggetto che effettua i controlli che dovrà stabilire se la classificazione proposta dal produttore/detentore sia corretta o meno¹⁴⁶.

Nella discussione tra le due differenti visioni, interviene poi anche la Corte di Cassazione che è chiamata a giudicare un caso di traffico illecito di rifiuti con codici a specchio. La Corte critica la teoria probabilistica sostenendo da un lato che essa lascerebbe troppo spazio al singolo giudizio del produttore nell'operazione di classificazione¹⁴⁷, e dall'altro che la caratterizzazione del rifiuto sia sempre necessaria anche per permettere il rispetto del principio di precauzione¹⁴⁸. Da queste considerazioni il giudice della Cassazione sviluppa una terza tesi intermedia alle altre, che viene denominata “tesi della certezza scientifica” e che ha come punto di partenza l'idea che la certezza assoluta nella realtà non esista; ciò che invece va seguito è la certezza scientifica, ovvero sia la fiducia nella veridicità delle operazioni di analisi e campionatura delle sostanze presenti nei rifiuti¹⁴⁹.

Un ausilio in questo ambito, che ancora vede una forte contrapposizione fra le varie dottrine, è fornito da un'innovativa sentenza della Corte di Giustizia Europea che afferma, come sia la tesi della certezza sia quella della probabilità

¹⁴⁶ FORMENTON, FARINA, SALGHINI, TONELLO, ALBRIZIO, *La classificazione dei rifiuti con codici a specchio e la “probatio diabolica”*, 2017, www.lexambiente.it.

¹⁴⁷ Corte di Cass., Sez. III, 17/07/2017, n. 37460, www.reteambiente.it, «[...] quella cosiddetta probabilistica viene talvolta proposta con argomentazioni che appaiono equivoche, laddove, sostenendo, ad esempio, l'assoluta impossibilità tecnica di procedere ad una adeguata analisi del rifiuto, si assume che il produttore del rifiuto possa sostanzialmente classificarlo a sua discrezione [...]»

¹⁴⁸ Corte di Cass., Sez. III, 17/07/2017, n. 37460, www.reteambiente.it, «Corretto pare, al contrario, il richiamo al principio di precauzione cui deve conformarsi la gestione dei rifiuti [...]»

¹⁴⁹ PARLANGELI, *La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio in Riv. trim. dir. pen. Amb.*, 2019, www.lexambiente.it, 13 s.

non possano essere percorribili, per i motivi già adottati prima. In particolare la Corte Europea dispone che se la composizione del rifiuto con codici speculari non è conosciuta, spetta al produttore/detentore il compito di enucleare le sostanze che lo costituiscono¹⁵⁰ e aggiunge che l'analisi del rifiuto non può consistere nel ricercare a tutti i costi le sostanze pericolose per permettere al produttore/detentore di scavalcare la presunzione di pericolosità, così come sembrerebbe invece volere la teoria della certezza.

La Corte infine si concentra poi sul caso in cui il soggetto che debba eseguire i controlli si trovi in condizioni di impossibilità pratica ad effettuarli; solo in tal caso il rifiuto può essere indicato come pericoloso, purché siano rispettati e bilanciati tra di loro il principio di precauzione e quello di economicità, in modo che vengano ben calcolati i rischi che un comportamento di tale tipo possono avere sull'ambiente ed i relativi costi per evitarlo¹⁵¹.

2.3. La tutela penale della gestione illecita dei rifiuti: le varie fattispecie di reato inserite nell'articolo 256 del TUA.

L'articolo 256 del TUA, intitolato "Attività di gestione di rifiuti non autorizzata", è quello che descrive le varie fattispecie relative alla gestione illecita dei rifiuti. Anche in questo caso la normativa prende spunto e ricalca fedelmente la precedente legislazione del decreto Ronchi del 1997, che all'articolo 51 disciplinava il medesimo argomento.

La disposizione attuale è divisa in 9 commi, che elencano le varie fattispecie illecite e le pene ad esse collegate, tutte però riconducibili ad un'unica

¹⁵⁰ Corte di giustizia Eu., Sez. X, 28/03/2019, da www.lexambiente.it, «qualora la composizione di un rifiuto cui potrebbero essere attribuiti codici speculari non sia immediatamente nota, spetta al suo detentore [...] raccogliere le informazioni idonee a consentirgli di acquisire una conoscenza sufficiente di detta composizione e, in tal modo, di attribuire a tale rifiuto il codice appropriato.»

¹⁵¹ Corte di giustizia Eu., Sez. X, 28/03/2019, da www.lexambiente.it, «Il principio di precauzione deve essere interpretato nel senso che, qualora, dopo una valutazione dei rischi quanto più completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo che detto rifiuto presenta, quest'ultimo deve essere classificato come rifiuto pericoloso.»

e più generale condotta, che è quell'attività di amministrazione dei rifiuti, svolta o senza la presenza delle necessarie autorizzazioni o in violazione dei divieti posti dalla legge. Leggendo bene l'articolo 256 si può notare come forse la parola che caratterizza di più il testo della norma sia il lemma "gestione"; con tale termine si intende una fase successiva a quella di produzione del rifiuto, comprendente diverse operazioni utili per gestire al meglio il rifiuto come indicato anche nell'articolo 183 del TUA¹⁵².

All'interno dell'articolo 256 vengono descritti diversi tipi di comportamenti e condotte che hanno a che fare con la gestione dei rifiuti, ma comunque tutti ugualmente illeciti. Il primo comma elenca tutta una serie di attività, dalla raccolta allo smaltimento, che vengono punite se effettuate in mancanza delle autorizzazioni previste. Il secondo comma è dedicato invece a tutti quei soggetti che abbandonano i rifiuti in modo incontrollato, mentre a seguire si trova un lungo comma dedicato a chi realizzi una discarica abusiva. Nel quinto comma viene punita la miscelazione dei rifiuti attuata in violazione della legge, mentre al sesto comma vengono puniti coloro che realizzino un deposito temporaneo, nel luogo di produzione, di rifiuti sanitari pericolosi.

2.3.1. Le attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti, in assenza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione.

Il primo comma dell'articolo 256 del TUA¹⁵³ elenca tutta una serie di operazioni volte a gestire il rifiuto e che non possono avvenire senza i necessari atti amministrativi che regolano questa fase. Questo tipo di condotte sono riconducibili al *genus* dei reati di pericolo astratto, poiché il comportamento

¹⁵² Art. 183, co. 1, lett. "n", D. Lgs. n. 152 del 2006, «*gestione: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciate o intermediario[...]*»

¹⁵³ Art. 256, co. 1, D. Lgs. n. 152 del 2006, «*Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29 quattordicesimo, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito [...].*»

illecito non cagiona direttamente un danno all'ambiente, quanto bensì costituisce un ostacolo alle attività di controllo dell'autorità preposta¹⁵⁴. E' possibile osservare come le prime quattro attività enumerate nella norma, siano tutte già elencate e definite nel codice dell'ambiente, mentre il commercio e l'intermediazione non compaiono originariamente nel resto del decreto legislativo, ma vengono inserite successivamente con la modifica del TUA ad opera del decreto legislativo 205/2010.

Detto questo per poter comprendere al meglio questo primo comma, è necessario effettuare un'analisi dei termini in esso contenuti; partendo dalla prima operazione si ha la raccolta dei rifiuti, che consiste nel collettare i rifiuti insieme per poi destinarli al trasporto¹⁵⁵. Questa attività si compone di 3 distinte parti, il prelievo, la cernita, cioè la loro selezione, ed il raggruppamento; come ha ben evidenziato una sentenza del 2016, queste sono tutte fasi che convergono verso un'unica direzione, il raggruppamento dei rifiuti per poi poter effettuare il trasporto¹⁵⁶. Inoltre la raccolta può variare le sue modalità a seconda del tipo di rifiuti che vengono presi in carico, ad esempio nel caso di rifiuti urbani raggruppati in frazioni merceologiche omogenee si parlerà di raccolta differenziata¹⁵⁷, mentre nel caso di rifiuti pericolosi o speciali saranno utilizzate procedure più precauzionali.

Per quanto riguarda la seconda operazione, quella appunto del trasporto, essa è regolamentata in ampia parte dall'articolo 193 del TUA; il trasporto consiste nel portare i rifiuti da un luogo all'altro, tuttavia non è considerato

¹⁵⁴ Vd. COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 677; D'AGOSTINO, SALOMONE, *La tutela dell'ambiente: profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011, 260.

¹⁵⁵ Art. 183, co. 1, lett. "o", D. Lgs. n. 152 del 2006, «raccolta: il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera "mm", ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento.»

¹⁵⁶ Corte di Cassazione, Sez. III, 25/10/2016, n. 44900, *Rifiuti. Concetto di raccolta*, da www.lexambiente.it, «[...]la condotta di raccolta di rifiuti non pericolosi comprende "ogni comportamento univoco ed idoneo a culminare nell'accorpamento e nel trasporto dei rifiuti stessi.»

¹⁵⁷ PERNICE, MININNI, *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti: la nuova disciplina dopo il D. Lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008, 51 s., «la raccolta differenziata è la raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee compresa la frazione organica umida, destinate al riutilizzo, al riciclo e al recupero di materia. La frazione organica umida è raccolta separatamente o con i contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti biodegradabili certificati (art. 184, comma 1, lett. e, del D. Lgs. 152/2006).»

trasporto il loro spostamento all'interno del medesimo sito di produzione, smaltimento o recupero. La movimentazione dei rifiuti deve avvenire, secondo il primo comma dell'articolo 193, in presenza di un necessario formulario che contiene vari dati, dalla quantità e tipologia dei rifiuti, al percorso, sino ai dati del produttore o detentore e del destinatario¹⁵⁸. Nei commi successivi poi, vengono date disposizioni varie, come ad esempio la necessità dell'etichettatura e dell'imballaggio prevista al terzo punto, il format del formulario che viene disposto dal Ministero dell'ambiente, tutto ciò sempre nell'ottica della realizzazione di un trasporto che avvenga nel modo più controllato possibile. A quanto detto sopra, bisogna aggiungere che per svolgere le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti è necessario essere registrati nell'albo Nazionale dei gestori ambientali, secondo quanto previsto dall'articolo 212 del TUA al comma 5¹⁵⁹ e questo sia che nel caso di rifiuti pericolosi che non pericolosi.

Per quanto attiene il recupero, disciplinato all'articolo 183¹⁶⁰, esso si sostanzia in varie attività, tutte volte a dare una nuova vita al rifiuto attraverso trattamenti di diverso tipo; la novità di questa disciplina è che le operazioni che vengono indicate all' Allegato C attinenti al recupero, vengono meglio specificate nel suddetto articolo. In particolare in questo campo vanno evidenziate due pratiche assai importanti, il riutilizzo¹⁶¹ ed il riciclaggio¹⁶² dei rifiuti, che rispetto alle altre devono essere applicate in via prioritaria ed assumono anche una loro

¹⁵⁸ Art. 193, co. 1, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Per gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti e non sono obbligati o non aderiscono volontariamente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188 bis, comma 2, lettera a), i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione [...]»

¹⁵⁹ Art. 212, co. 5, D. Lgs. n. 152 del 2006, «L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi [...]»

¹⁶⁰ Art. 183, co. 1, lett. "t", D. Lgs. n. 152 del 2006, «recupero: qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero altrimenti stati utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o dell'economia in generale. L'allegato C della parte quarta de presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero.»

¹⁶¹ Art. 183, co. 1, lett. "r", D. Lgs. N. 152 del 2006, «riutilizzo: qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti.»

¹⁶² Art. 183, co. 1, lett. "u", D. Lgs. N. 152 del 2006, «riciclaggio: qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini [...]»

autonomia giuridica¹⁶³: per quanto riguarda la prima essa si sostanzia nel reimpiego di un prodotto che non è un rifiuto in un ciclo produttivo, mentre il riciclaggio è una trasformazione del rifiuto in un nuovo bene attraverso operazioni varie.

C'è poi lo smaltimento, anche questo normato all'articolo 183¹⁶⁴, che consiste in un insieme di attività volte a togliere il rifiuto dal normale percorso di raccolta per eliminarlo definitivamente; lo smaltimento, come indicato anche nel codice dell'ambiente, solitamente è la fase conclusiva del percorso di gestione dei rifiuti¹⁶⁵.

Infine ci sono le pratiche del commercio e dell'intermediazione, che come detto prima, originariamente non ricevono una definizione all'interno del Testo Unico ambientale e per questo inizialmente vengono liberamente interpretate dalla giurisprudenza. L'opinione dominante è che il soggetto che commercia o funga da intermediario sia colui che non ha un possesso o una detenzione diretta del rifiuto, ma che acquisti i rifiuti per commercializzarli, oppure nel caso dell'intermediario si adoperi per mettere in contatto il produttore con altri soggetti che abbiano l'intenzione di smaltire o recuperare il rifiuto¹⁶⁶. Nel 2010 infine, con il decreto legislativo numero 205 che ha innovato il TUA, vengono inserite nell'articolo 183 anche le definizioni di commerciante¹⁶⁷ ed intermediario¹⁶⁸, che ricalcano quanto previsto dalla giurisprudenza.

¹⁶³ Art. 179, co. 6, D. Lgs. n. 152 del 2006, «*Nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia sono adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia.*»

¹⁶⁴ Art. 183, co. 1, lett. "z", D. Lgs. n. 152 del 2006, «*smaltimento: qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'allegato B alla parte quarta del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento.*»

¹⁶⁵ Art. 181, co. 1, D. Lgs. n. 152 del 2006, «*Ai fini di una corretta gestione dei rifiuti le pubbliche amministrazioni favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso: a) il riutilizzo, il reimpiego, il riciclaggio; [...] c) l'adozione di misure economiche e la previsione di condizioni di appalto che prescrivano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato di tali materiali.*»

¹⁶⁶ Vd. COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 681.

¹⁶⁷ Art. 183, co. 1, lett. "i", D. Lgs. N. 152 del 2006, «*commerciante: qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti.*»

Passando ad esaminare il resto dell'articolo, si può notare come l'elemento oggettivo della norma sia costituito dai rifiuti, che a seconda che siano pericolosi o non pericolosi sono sottoposti ad un regime sanzionatorio differente, più oneroso nel caso dei primi¹⁶⁹. Infatti nel caso dei rifiuti pericolosi la pena comprende sia l'ammenda che l'arresto, mentre nel caso dei rifiuti non pericolosi l'utilizzo della congiunzione "o", fa capire che le due pene vengono comminate alternativamente.

Il soggetto che compie l'azione è "chiunque", ma negli anni questa espressione avente un carattere forse un po' vago inizia a suscitare perplessità, tanto che la Corte di Cassazione è costretta ad intervenire; nella sentenza del 25 gennaio 2019 la Corte respinge un ricorso in cui si evidenzia l'occasionalità della condotta di illecita gestione dei rifiuti messa in atto e si avanza l'ipotesi che siano da perseguire solo quei comportamenti che rivelino un'organizzazione di tipo imprenditoriale nello svolgimento delle attività di gestione. La Cassazione si focalizza perciò sul termine "chiunque" per affermare che per integrare la fattispecie del reato non serve la qualifica soggettiva di chi lo abbia commesso, potendo questi essere anche un semplice detentore e non per forza un imprenditore, bensì rileva la concreta attività eseguita¹⁷⁰.

Venendo adesso alle condotte che integrano la fattispecie delittuosa, si noti come queste si sostanzino nello svolgere le attività sopra analizzate ed elencate nella prima parte dell'articolo 256 TUA, in mancanza delle necessarie autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni, a seconda dei diversi casi. Questi atti sono provvedimenti dell'autorità amministrativa che servono al legislatore per

¹⁶⁸ Art. 183, co. 1, lett "1", D. Lgs. N. 152 del 2006, «*intermediario: qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti.*»

¹⁶⁹ Art. 256, co. 1, D. Lgs. n. 152 del 2006, «*[...] è punito: a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.* »

¹⁷⁰ Corte di Cass., Sez. penale III, 25/01/2019, n. 2575, da www.cortedicassazione.it, «*il pronome indefinito "chiunque" contenuto nella fattispecie di cui all'art. 256, comma 1, d. lgs., fa riferimento a tutte le categorie indicate nella norma definitoria generale, e quindi anche al "detentore", senza che al riguardo possano essere introdotte surrettizie limitazioni interpretative fondate sui requisiti – non espressamente richiesti – di imprenditorialità e/o professionalità, dovendo invece essere soprattutto valutati indici dai quali poter desumere un minimum di organizzazione che escluda la natura esclusivamente solitaria della condotta.*»

verificare ed impedire che la gestione dei rifiuti, in tutte le sue fasi, avvenga senza l'osservanza degli standard ed delle regole imposte dalle competenti autorità tecniche al fine di tutelare l'ambiente da operazioni che se non eseguite correttamente possono rappresentare un pericolo.

La questione che si pone in questo caso attiene alla natura che tali provvedimenti assumono, infatti a tal proposito sono presenti due scuole di pensiero: chi li considera una causa di giustificazione e chi crede invece che siano elementi costitutivi del fatto tipico. Secondo la prima tesi le autorizzazioni sostanzialmente servono per legittimare un'azione che è implicitamente illecita perché comunque suscettibile di comportare danno al territorio; tale teoria non è però facilmente sostenibile e si è preferito considerare questi titoli abilitativi come elementi insiti del fatto tipico, utili per capire qual è il comportamento vietato¹⁷¹.

Un altro quesito di non facile soluzione, è se basti la sola presenza dell'atto per escludere che vi sia un reato, o sia necessario che il giudice esamini la legittimità dell'atto stesso. In questo caso il problema si innesta su di una questione precedente e più ampia rispetto a quella delle autorizzazioni ambientali, infatti si tratta di un vero e proprio tema focale della legislazione italiana, ovverosia se il giudice penale, e quindi giudice ordinario, possa sindacare o meno un atto amministrativo.

Questa analisi necessita di comprendere in primo luogo la sentenza Giordano della Corte di Cassazione del 1987, la quale stabilisce dei principi inerenti a questa tematica¹⁷². Innanzitutto il giudice penale, secondo gli articoli 4 e 5 dell'Allegato E alla legge numero 2248 del 1865, può disapplicare gli atti amministrativi che siano illegittimi e che comportino una lesione di diritti soggettivi, e può utilizzare questo strumento anche nel caso di provvedimenti

¹⁷¹ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 682.

¹⁷² Corte di Cassazione, sezioni unite penali, 31/01/1987, www.foroitaliano.it, « *Ne consegue, pertanto, che la normativa in questione non può trovare applicazione per quegli atti amministrativi che, lungi dal comportare lesione di un diritto soggettivo, rimuovono, invece, un ostacolo al loro libero esercizio (nulla osta, autorizzazioni) o addirittura li costituiscono (concessioni).*»

ampliativi dei diritti del soggetto, a patto che l'illegittimità non sia uno degli elementi costitutivi del reato¹⁷³.

Per quanto riguarda l'ambito dei rifiuti vero e proprio, la Cassazione interviene nel 2006 con la sentenza numero 13676, nella quale si afferma sostanzialmente che il giudice penale deve sindacare gli atti amministrativi relativi alla materia ambientale, poiché questi sono comunque considerati presupposto o elemento costitutivo del reato, ma nel caso in cui egli accerti la loro illegittimità non può disapplicarli; questa teoria però è in contrasto con il testo dell'articolo 256 del TUA, in cui non sono presenti le parole "abusivamente" o "illecitamente", che costituirebbero la base normativa tramite la quale il giudice potrebbe controllare gli atti amministrativi ambientali¹⁷⁴.

Per concludere, analizzando il momento consumativo del reato, si può osservare che questo assume diverse connotazioni a seconda delle condotte considerate. Nei casi di raccolta, trasporto, commercio ed intermediazione di rifiuti senza le necessarie autorizzazioni, si considera il reato iniziato dal momento in cui tale operazione risulti posta in essere per la prima volta, ed infatti basta che l'attività venga eseguita anche solo una volta, non serve che vi siano una pluralità di atti, per integrare la fattispecie criminosa. Invece per le condotte di recupero e smaltimento si è in presenza di un reato di tipo permanente, perché il fatto si concretizza quando viene compiuta una delle attività indicate agli Allegati B e C del decreto 152/2006 in assenza di uno dei necessari atti amministrativi; per intendersi i reati permanenti sono quelli costituiti da più condotte reiterate nel tempo che però vengono considerate come un singolo reato¹⁷⁵.

¹⁷³ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 683; NITTI, *Le indagini in materia di reati ambientali. Accertamento dei reati ambientali e atto amministrativo*, 2010 da www.lexambiente.it.

¹⁷⁴ NITTI, *Le indagini in materia di reati ambientali. Accertamento dei reati ambientali e atto amministrativo*, 2010 da www.lexambiente.it ; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 148 s.

¹⁷⁵ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 685 s, esempi di attività indicate negli Allegati B e C, sono le discariche, l'incenerimento, il deposito permanente e altri per quanto riguarda lo smaltimento, e ricicli e rigenerazione di materiali vari per quanto riguarda il recupero.

2.3.2. L'abbandono e il deposito incontrollato dei rifiuti.

Il secondo comma dell'articolo 256 del TUA¹⁷⁶ descrive e punisce le fattispecie dell'abbandono, del deposito incontrollato dei rifiuti e della loro immissione nelle acque superficiali o sotterranee e che quindi violano quanto disposto dall'articolo 192 del TUA ai commi 1 e 2¹⁷⁷. Anche in questo caso l'articolo ricalca una norma precedente, nello specifico il comma 2 dell'articolo 51 del decreto Ronchi del 1997, ed infatti il testo è uguale anche nelle parole tranne che per il numero dell'articolo violato, perché tra un decreto e l'altro è cambiata la numerazione¹⁷⁸.

Per prima cosa si può notare come il legislatore abbia previsto che si tratti di un reato proprio, in quanto la realizzazione del fatto tipico non avviene per opera di privati cittadini come prevede l'articolo 255 del TUA¹⁷⁹, bensì è posta in essere dagli imprenditori e da coloro che sono a capo degli enti. Infatti l'articolo 255 al comma 1, descrive e sanziona gli stessi comportamenti che sono oggetto del successivo articolo 256, tuttavia cambia la responsabilità soggettiva, perché nel primo caso le condotte illecite possono essere commesse da "chiunque" e dunque il reato è comune.

La differenza non sta solo nel soggetto che compie l'azione criminosa, ma soprattutto nel tipo di risposta sanzionatoria che le due norme dispongono: infatti nel 255 si prevedono delle semplici "sanzioni amministrative", si è quindi di fronte ad un illecito amministrativo, mentre le pene previste dal 256 rientrano nella stessa cornice edittale descritta al comma 1 del medesimo articolo. Il

¹⁷⁶ Art. 256, co. 2, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.»

¹⁷⁷ Art. 192, co. 1 e 2, D. Lgs. n. 152 del 2006, «L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati» e «E' altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali o sotterranee.»

¹⁷⁸ Art. 51, co. 2, D. Lgs. n. 22 del 1997, «Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di Enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 14, commi 1 e 2.»

¹⁷⁹ Art. 255, co. 1, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria [...]»

legislatore ha quindi preferito punire con misure più severe quelle condotte poste in essere da individui ben determinati, nel caso di specie titolari di imprese e responsabili di enti, rispetto ai soggetti privati. A ciò bisogna aggiungere che l'articolo 255 nel suo *incipit* contiene una clausola di riserva, in cui si afferma che le sanzioni amministrative si applicano a “chiunque”, facendo però salvi i casi indicati nell'articolo 256 e perciò è come se quest'ultima norma possieda un carattere di specialità¹⁸⁰.

Una questione che per lungo tempo ha opposto i giuristi è quella inerente alla reale portata della qualifica “titolari di imprese e responsabili di enti”; infatti non è mai stato chiarito se le disposizioni del comma 2 dell'articolo 256 debbano applicarsi anche a coloro che esercitino un'attività economica solamente di fatto, senza avere alcuna qualifica formale. La problematica pare essere stata risolta definitivamente dalla sentenza della Corte di Cassazione numero 47662 del 2014, che innanzitutto accoglie una concezione estensiva, argomentando che la nozione di “titolari di imprese e responsabili di enti” riguarda tutte le imprese e gli enti, anche quelli che non operano nel settore della gestione dei rifiuti¹⁸¹. Nel caso di specie l'imputato è un imprenditore individuale che su un terreno di proprietà della moglie ha demolito una tettoia, abbandonandola lì insieme ad altri materiali; i giudici dispongono che il reato previsto dal comma 2 dell'articolo 256 possa essere configurato a carico del responsabile di impresa anche quando questi abbia abbandonato materiali di “diversa provenienza”, frutto cioè non della propria produzione. Da questa evidenza la Corte fa discendere l'addebito del reato anche a colui che sia solo imprenditore di fatto e dispone anche quali siano i criteri che rivelano tale tipo di condotta illecita¹⁸².

¹⁸⁰ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 688 s.

¹⁸¹ BRAY, *Sulla configurabilità dell'abbandono dei rifiuti: soggetto attivo e momento consumativo del reato*, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

¹⁸² Corte Cass., Sez. III, 8/10/2014, n. 47662, da www.penalecontemporaneo.it, «[...] l'individuazione in concreto dell'attività imprenditoriale di fatto è valutazione di merito che compete al giudice della cognizione che, a tal fine, potrà e dovrà tener conto, com'è avvenuto nel caso di specie, di elementi rivelatori della stessa quali: a) l'utilizzo di mezzi e modalità che eccedano quelli normalmente nella disponibilità del privato; b) la natura e la provenienza dei materiali; c) la quantità e qualità dei soggetti che hanno posto in essere la condotta.»

Passando all'esame delle tre condotte punite in questa norma, l'abbandono è quella che viene in rilievo per prima ed è la più rilevante; esso si concretizza quando il detentore del rifiuto decide di disfarsene, rilasciandolo nell'ambiente con un comportamento che è contrario a tutte le legittime forme di gestione del rifiuto previste dall'ordinamento, che sono lo stoccaggio, la messa in riserva e la realizzazione di una discarica autorizzata¹⁸³. Le due principali caratteristiche dell'abbandono sono l'occasionalità e l'episodicità, cioè il comportamento deve essere realizzato non in modo continuativo e la quantità di rifiuti deve essere tale per cui non viene cagionato un danno permanente all'ambiente; qualora non siano presenti queste due connotazioni si può configurare l'ipotesi di discarica abusiva, che viene punita nel successivo comma 3 dell'articolo 256.

La differenza fra le due tipologie di attività è stata oggetto di discussione in diverse sentenze nel corso degli anni, ad esempio la Corte di Cassazione nel 2015, ha rigettato il ricorso di un imprenditore calabrese che chiedeva di derubricare il fatto in esame a semplice gestione illecita di rifiuti, mentre il tribunale lo aveva precedentemente indagato insieme al fratello per non avere rispettato i commi 2 e 3 dell'articolo 256. La Corte di Cassazione innanzitutto escludeva l'applicabilità del comma 1 dell'articolo 256, poiché gli imputati avevano lasciato su un terreno di loro proprietà una grande quantità di materiale edile e di demolizione, poi disponeva che il ricorrente con la propria condotta avesse integrato la fattispecie di abbandono di rifiuti, perché tramite degli indicatori il giudice aveva desunto l'occasionalità del comportamento in questione, che si differenzia dalla discarica abusiva¹⁸⁴.

Per quanto riguarda il deposito incontrollato, delle tre condotte descritte al comma 2 di questo articolo, è quella che desta più criticità, perché non ha dei confini ben definiti e non è rintracciabile una sua definizione all'interno del Testo

¹⁸³ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 689; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 154 s.

¹⁸⁴ Corte Cass., Sez. III, 23/10/2015, n. 42719, da www.cortedicassazione.it, «è la mera occasionalità che differenzia l'abbandono dalla discarica e tale caratteristica può essere desunta da elementi indicativi quali le modalità della condotta [...], la quantità di rifiuti abbandonata, l'unicità della condotta di abbandono. Diversamente, la discarica richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco.»

Unico sull'ambiente. In sostanza il deposito incontrollato potrebbe essere definito come una sorta di dismissione in una determinata area di rifiuti, che sia prodromica allo smaltimento o al recupero e che dal punto di vista quantitativo e qualitativo sia superiore al semplice abbandono e non integri nemmeno la fattispecie di discarica abusiva¹⁸⁵.

Analizzando però meglio i due termini “deposito” e “incontrollato”, si possono comunque fare delle ricostruzioni che aiutano a comprendere meglio la natura di questo comportamento. Infatti nel Testo Unico Ambientale si fa riferimento a 3 diversi tipi di deposito: il deposito preliminare che è una delle operazioni relative allo stoccaggio, la messa in riserva che viene attuata nella fase del recupero¹⁸⁶ ed infine il deposito temporaneo¹⁸⁷. Per quanto riguarda i primi due tipi di deposito, questi non possono avvenire in maniera “incontrollata”, perché sono comunque attività di gestione dei rifiuti, le quali per essere realizzate necessitano di un'autorizzazione e sono perciò già sottoposte a controllo pubblico e dunque qualora il controllo non ci sia il reato rientra nella fattispecie di gestione non autorizzata di rifiuti prevista dal comma 1 dell'articolo 256¹⁸⁸. Il deposito temporaneo invece consiste in una raccolta di rifiuti nella stessa area in cui questi sono prodotti e che avviene prima che vengano raccolti; qualora il deposito sia irregolare perché non rispetta le condizioni poste alla lettera “bb” dell'articolo 183, è necessario capire se possa essere integrata la fattispecie di deposito incontrollato oppure quella di gestione di rifiuti non autorizzata.

A tal proposito vi sono due teorie: la prima ritiene che il deposito temporaneo rappresenti una deroga alla gestione dei rifiuti e nel momento in cui vengono violate le regole su cui si basa questa tipologia di deposito, questo viene

¹⁸⁵ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 690.

¹⁸⁶ Art. 183, co. 1, lett. aa), D. Lgs. N. 152 del 2006, «*stoccaggio: le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di rifiuti di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta.*»

¹⁸⁷ Art. 183, co. 1, lett. bb), D. Lgs. n. 152 del 2006, «*deposito temporaneo: il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, [...].*»

¹⁸⁸ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 690; PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, 2 comma, D. Lgs. n. 152/06) è un reato permanente?*, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

a essere qualificato come un'operazione di stoccaggio. In questo caso allora la condotta viene punita ai sensi del comma 1 dell'articolo 256, in quanto il deposito incontrollato ha un significato residuale e riguarda operazioni che non hanno nulla a che vedere con il deposito temporaneo, con lo smaltimento e con il recupero.

L'altra teoria invece respinge questa ipotesi e sostiene che il deposito temporaneo, qualora sia irregolare, non può essere configurato in una diversa fattispecie come quella dello stoccaggio, e perciò deve essere applicato il comma 2 dell'articolo 256¹⁸⁹. La questione tuttavia non assume rilievo da un punto di vista meramente pratico, perché le pene previste per i reati del primo comma dell'articolo 256, sono le stesse che vengono applicate ai reati descritti nel secondo comma della medesima norma.

L'ultima condotta sanzionata è quella dell'immissione di rifiuti nelle acque superficiali o sotterranee effettuata sempre in violazione dei primi due commi dell'articolo 192 TUA, che appunto vieta il rilascio occasionale dei rifiuti nelle acque.

Un'altra problematica che attiene a questo ambito, è se i reati qui configurati debbano essere considerati istantanei o permanenti. Per quanto riguarda l'abbandono dei rifiuti, l'orientamento giurisprudenziale prevalente, suffragato anche da numerose pronunce delle corti, non da ultima la sentenza della Cassazione 29216/2018, è che questo sia un reato istantaneo con degli eventuali effetti permanenti sull'ambiente circostante; infatti il reato si dovrebbe consumare al momento dell'abbandono, senza che ai fini della sua qualificazione abbia rilevanza il fatto che non vi sia stata rimozione dei rifiuti¹⁹⁰. Non è dunque perseguibile l'ipotesi dell'abbandono come reato permanente, in cui questo rappresenta una modalità di gestione dei rifiuti che dura fino a quando non vengono realizzate le successive attività di smaltimento o di recupero; piuttosto

¹⁸⁹ Ibidem, 691 ss.

¹⁹⁰ Corte di Cassazione, Sez. III, 8/02/2018, n. 29216, *Rifiuti. Abbandono reato istantaneo*, www.lexambiente.it, «Sulla base dello stato dei luoghi il Tribunale, in modo pienamente logico e coerente con la struttura del reato di abbandono di rifiuti, che ha natura istantanea e si perfeziona con l'abbandono incontrollato dei rifiuti, indipendente dalla rimozione degli effetti pregiudizievoli arrecati[...]»

invece sarebbe necessario che chi giudica non sovrapponga alla condotta di abbandono, quella di mancata rimozione dei rifiuti¹⁹¹.

Anche per quanto attiene al deposito incontrollato c'è uno scontro riguardo alla temporalità del reato, infatti secondo parte della giurisprudenza questo deve essere qualificato come un reato permanente. La sentenza della Cassazione del 2014, relativa al caso Ottonello, spiega che se il deposito incontrollato costituisce una fase antecedente al recupero o allo smaltimento, deve essere considerato un'attività di gestione dei rifiuti e quindi pertanto ha carattere permanente, mentre qualora questa fase non sia prodromica alle altre, allora si è nell'ambito dell'istantaneità¹⁹². Rifacendosi in parte alla sentenza Ottonello, anche un'altra pronuncia della Cassazione, del 6 novembre 2014, sostiene l'ipotesi del deposito incontrollato come reato permanente; nel caso di specie l'imputato omette di rimuovere del materiale di scarto, che ha depositato sul terreno della propria falegnameria. In questo modo egli non ha rispettato le previsioni temporali previste dall'articolo 183 alla lettera "bb" relative al deposito temporaneo, facendo dunque sì che l'antigiuridicità della condotta perduri fino a quando non venga realizzato lo smaltimento o il recupero dei rifiuti¹⁹³.

Queste teorie appaiono però poco perseguibili, perché entrambe le sentenze sembrano volere affermare che il reato persiste sino a quando i rifiuti non vengano rimossi, e che quindi se la rimozione non avviene il deposito incontrollato è permanente; tuttavia ciò non è sostenibile perché in tal modo la giurisprudenza cerca di inserire nella fattispecie di reato un comportamento omissivo, che però nella norma non viene mai descritto, ed ecco quindi che si

¹⁹¹ BRAY, *Sulla configurabilità dell'abbandono dei rifiuti: soggetto attivo e momento consumativo del reato*, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

¹⁹² PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, 2 comma, D. Lgs. n. 152/06) è un reato permanente?*, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

¹⁹³ Corte Cass., Sez. III, 6/11/2014, n.51422, *Rifiuti. Abbandono e momento consumativo del reato*, www.lexambiente.it, «ove la condotta di deposito incontrollato segua al mancato rispetto delle condizioni di legge per la qualificazione del medesimo come temporaneo, si è in presenza di un reato permanente, perché la condotta riguarda un' ipotesi di deposito "controllabile" cui segue l'omessa rimozione nei tempi e nei modi previsti dalla norma citata, donde l'inosservanza di dette condizioni integra un'omissione a carattere permanente, la cui antigiuridicità cessa sino allo smaltimento o al recupero.»

dovrebbe propendere per l'ipotesi dell'istantaneità anche in questo caso, come in quello dell'abbandono dei rifiuti¹⁹⁴.

2.3.3. La realizzazione e la gestione di una discarica abusiva.

Il comma 3 dell'articolo 256 del TUA, disciplina l'ipotesi di reato della discarica abusiva, che si sostanzia nella realizzazione o nella gestione di una discarica senza le necessarie autorizzazioni¹⁹⁵.

Anche in questo caso, come al primo comma del medesimo articolo, viene punito un comportamento posto in essere in assenza di un permesso amministrativo, tuttavia la differenza sta nel carattere di specialità che il legislatore ha voluto conferire a questa norma, che descrive una fattispecie criminosa ben precisa, a cui sono collegate anche sanzioni più pesanti rispetto a quelle previste per la gestione abusiva dei rifiuti. Altra differenza, sta nel fatto che il primo comma dell'articolo 256 cita attività come la raccolta, il recupero, lo smaltimento e altre, che sono comunque descritte all'interno del Testo Unico Ambientale, mentre la discarica non possiede una propria chiara definizione. Nonostante ciò esiste una nozione di discarica, rintracciabile nel decreto legislativo numero 36 del gennaio 2003, il quale applica la direttiva CE numero 31 del 1999 sulle discariche di rifiuti¹⁹⁶. Secondo questa definizione la discarica è una zona sul cui suolo vengono lasciati i rifiuti, zona che può essere anche quella di produzione degli stessi, i quali poi dovranno essere smaltiti; inoltre può assumere la qualifica di discarica, anche un deposito temporaneo che duri per più di un anno. Questa teoria fornisce una descrizione più chiara di ciò che si intende

¹⁹⁴ PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti*(art. 256, 2 comma, D. Lgs. n. 152/06) è un reato permanente?, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

¹⁹⁵ Art. 256, co. 3, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29 quattordicesimo, comma 1, chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito [...]».

¹⁹⁶ Art. 2, co. 1, lett. "g", D. Lgs. n. 36 del 2003, «discarica: un' area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno.»

per discarica, tuttavia ciò non basta, perché sembra legiferare solo in tema di luoghi che sono destinati e autorizzati a ricevere i rifiuti, ma nella realtà molto spesso le discariche abusive vengono create mediante un accumulo incontrollato di materiali, su di un'area che non è nemmeno deputata ad accoglierli¹⁹⁷.

Questa situazione emerge chiaramente anche da una sentenza della Cassazione del 2018 che considera la semplice condotta di accumulo di rifiuti bastevole per configurare la fattispecie di discarica abusiva¹⁹⁸. Sempre nella medesima pronuncia, si possono vedere enunciati quei criteri che la giurisprudenza ha elaborato nel corso degli anni, riuscendo così a creare un concetto di discarica più organico e dettagliato, che permetta di coprire i vari comportamenti in cui il reato in oggetto si sostanzia.

Con il termine discarica suole intendersi un insieme di condotte di accumulo di rifiuti abituali e ripetute, che nel tempo hanno acquisito un carattere di definitività, in contrapposizione all'occasionalità della condotta di abbandono. I rifiuti abbandonati devono inoltre essere di tipo eterogeneo e cagionare uno stato di degrado dell'ambiente su cui o in cui sono lasciati¹⁹⁹. Tuttavia secondo parte della dottrina e della giurisprudenza, può altresì integrare la fattispecie criminosa in esame, anche il comportamento di chi ponga in essere un unico grande

¹⁹⁷ D'AGOSTINO, SALOMONE, *La tutela dell'ambiente: profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011, 293 s.

¹⁹⁸ Corte Cass., Sez. III, 20/04/2018, n.39339, *Rifiuti. Caratteristiche della discarica abusiva*, www.lexambiente.it, «E risulta del tutto irrilevante, ai fini della configurabilità del reato, la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo, perché tali attività sono proprie di discariche correttamente autorizzate, ma non costituiscono elementi indispensabili per ritenere l'esistenza di una discarica abusiva, ben potendo l'autore del reato – come succede nella maggioranza dei casi – limitarsi realizzare l'accumulo dei rifiuti.»

¹⁹⁹ Corte Cass., Sez. III, 20/04/2018, n.39339, *Rifiuti. Caratteristiche della discarica abusiva*, www.lexambiente.it, «[...] emerge che la Corte d'Appello non si è limitata a valorizzare l'eterogeneità dei rifiuti, ma ha anche evidenziato l'entità del materiale rinvenuto e le notevoli dimensioni dell'area interessata dall'accumulo in via definitiva. Così argomentando, ha correttamente applicato i principi costantemente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, ai fini della configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, è necessario l'accumulo di rifiuti, per effetto di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato.»

conferimento di rifiuti, la cui quantità sia da tale da poter considerare l'area dove gli stessi sono lasciati, alla stregua di una discarica²⁰⁰.

Le condotte che vengono punite al terzo comma dell'articolo 256, sono quella della realizzazione e quella della gestione di discarica abusiva. Vendendo alla realizzazione, questa deve essere esercitata senza autorizzazione e consiste innanzitutto nella scelta di una zona per approntare la discarica ed inoltre in tutte quelle operazioni utili per allestirla, come ad esempio la creazione di un recinto, l'apertura degli ingressi, lo spianamento del terreno eccetera.

Anche la gestione, per poter essere configurata come un illecito, deve essere posta in essere in mancanza di una autorizzazione, tuttavia questa è una fase successiva alla realizzazione della discarica. La gestione consiste nella creazione di una struttura di persone e mezzi, avente un grado di organizzazione più o meno elevato, volta a far funzionare la discarica e che può essere messa in atto sia da colui che ha effettuato la realizzazione sia da un soggetto diverso²⁰¹.

Per quanto riguarda i due tipi di condotte, l'opinione prevalente è che queste possano configurarsi soltanto in maniera commissiva; tale concezione viene sostenuta già nel 1994 con l'importante sentenza Zaccarelli, emessa dalla Corte di Cassazione a sezioni unite e viene poi ripresa in numerose altre pronunce della Cassazione, non da ultimo nel caso Boccabella del 2006²⁰².

Di sicuro per la realizzazione di una discarica non è configurabile un comportamento omissivo, perché questa per poter essere creata necessita di una serie di attività basate sul presupposto dell'agire. Venendo all'ipotesi della gestione invece, il discorso è diverso, in quanto parte della dottrina e della giurisprudenza ritengono integrabile la fattispecie anche mediante una condotta

²⁰⁰ PAONE., *Il reato di discarica abusiva: un importante punto fermo della Corte di Cassazione*, con nota a sentenza C. pen. 4/11/1994, Zagni, 1995 www.foroitaliano.it.

²⁰¹ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 696 ss; D'AGOSTINO, SALOMONE, *La tutela dell'ambiente: profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011, 294 ss.

²⁰² Corte Cass., Sez. III, 8/06/2006, n. 31401, *Rifiuti. Gestione di discarica abusiva*, www.lexambiente.it, «[...] secondo la costante giurisprudenza di questa Suprema Corte, i reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata e stoccaggio di rifiuti senza autorizzazione hanno natura di reati che possono realizzarsi soltanto in forma "commissiva", sicché non possono consistere nel mero mantenimento della discarica o dello stoccaggio da altri realizzati, pur in assenza di qualsiasi partecipazione attiva [...]»

omissiva, cioè mantenendo la discarica creata da altri. In tale caso ciò che può creare più problemi è determinare se vi sia la corresponsabilità anche del soggetto che abbia acquistato o abbia la disponibilità di un terreno, dove sia stata realizzata una discarica da parte di altri. Tra gli anni novanta del secolo scorso ed i primi anni duemila ci sono state alcune sentenze che hanno sostenuto questa teoria, come ad esempio una pronuncia del 2003, dove due fratelli imprenditori presentavano un ricorso in Cassazione perché condannati entrambi per il reato di discarica abusiva, avendo uno dei due concesso in comodato alla sorella l'area utilizzata per smaltire i rifiuti dell'azienda di famiglia. In questo caso i giudici decidevano di accogliere una nozione ampia di discarica abusiva, che ricomprendesse anche quei casi in cui i rifiuti venivano mantenuti passivamente dal nuovo proprietario²⁰³.

Tuttavia questa idea non pare essere accolta dalla maggior parte della giurisprudenza, che anzi prevede che l'individuo che abbia acquistato un terreno su cui sorge una discarica non possa essere responsabile penalmente se non fa nulla per rimuovere i rifiuti abbandonati nell'area; infatti gli addetti ai lavori hanno evidenziato come il terzo comma dell'articolo 256 del TUA, non sia una norma che prevede un obbligo di attivarsi per impedire un l'evento²⁰⁴.

Dunque anche se sulla questione continuano a rimanere dei dubbi, la concezione che è passata è quella di non potere configurare una condotta omissiva nemmeno per la gestione di una discarica abusiva, tuttavia è necessario sottolineare come una decisione della Pretura di Terni del 1995, che è stata poi accettata nella giurisprudenza comune, abbia stabilito che in ogni caso bisogna sempre verificare dettagliatamente il comportamento del proprietario dell'area dove sorge la discarica. Infatti bisogna evitare che il soggetto subentrante abbia agito in maniera palesemente passiva per occultare una condotta di gestione della discarica, che si concretizzi nel diventare il titolare di comodo del terreno dove si

²⁰³ Corte Cass., Sez. III, 12/11/2003, n. 1733, www.ambientediritto.it, «[...] il concetto di gestione di discarica deve essere inteso in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo sia arrivo che passivo diretto a realizzare ed anche tollerare e mantenere lo stato di fatto che costituisce reato.»

²⁰⁴ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 698.

trova la discarica realizzata in precedenza da altri e permettendo così di rendere legittima un'attività che manchi della necessaria autorizzazione²⁰⁵.

Per quanto riguarda la natura della fattispecie di realizzazione e gestione di discarica abusiva, la giurisprudenza è d'accordo nel ritenerla un reato di tipo di tipo permanente come è stato deciso anche nella sentenza Zaccarelli, pronunciata dalla Cassazione a sezioni unite nel 1994. Negli anni successivi la Corte di Cassazione mediante altre decisioni²⁰⁶, ha confermato questo orientamento, stabilendo che la realizzazione della discarica cessa con l'ultimazione delle attività necessarie per il suo allestimento, rendendo dunque gli effetti permanenti come nel reato di costruzione abusiva, con il quale è stata fatta un'analogia.

Anche la gestione è considerata un reato permanente, perlomeno fino a quando la struttura creata per condurre la discarica rimane esistente e attiva; inizialmente si è ritenuto che la permanenza del reato cessasse con l'apporto dell'ultimo conferimento in discarica. Tuttavia questa ipotesi non può essere perseguita, perché il concetto di "gestione" presente nel Testo Unico Ambientale dovrebbe essere inteso in senso ampio, infatti da un lato c'è l'articolo 183, che nella descrizione della gestione dispone che questa comprenda anche le operazioni di controllo attuabili dopo la chiusura della discarica²⁰⁷; dall'altro lato l'articolo 182²⁰⁸ dispone che le attività di smaltimento in discarica debbano seguire la

²⁰⁵ Pret. Terni, 31/01/1995, www.foroitaliano.it, «Occorre accertare con puntuale rigore gli estremi esatti del comportamento del soggetto subentrato, in relazione alla natura commissiva o passiva del suo agire, per evitare il rischio che un atteggiamento apparentemente e vistosamente passivo non celi in realtà una sotterranea attività gestionale di fatto della discarica. [...] Non si può infatti escludere, ad esempio, il tentativo di aggirare il principio stabilito dalla Suprema corte posto in essere da colui che realizza e gestisce a livello iniziale la discarica, e poi in un secondo momento deliberatamente cede la proprietà o comunque la titolarità ad un terzo fittizio e di comodo. Quest'ultimo, di fatto, sarebbe tollerato sotto il profilo penalistico nel mantenimento "in loco" dei rifiuti da lui non versati né gestiti in via pregressa, creando così una realtà esente da autorizzazione e di fatto lecita.»

²⁰⁶ Corte Cass., Sez. III, 2/04/2007, n. 1933, www.ambientediritto.it, «si deve ritenere che la "realizzazione" di una discarica abusiva permane sino a che perdura l'attività di predisposizione e allestimento dell'area adibita allo scopo [...] mentre la "gestione" della discarica permane sino a che perdura l'attività di conferimento e di manipolazione dei rifiuti.»

²⁰⁷ Art. 183, co. 1, lett. "n", D. Lgs. n. 152 del 2006, «gestione: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento [...]»

²⁰⁸ Art. 182, co. 5, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Le attività di smaltimento in discarica dei rifiuti sono disciplinate secondo le disposizioni del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE.»

disciplina dettata dal decreto legislativo 36/2003, che è lo stesso che dà la definizione di discarica.

Nello specifico il decreto in questione, all'articolo 8, fornisce i requisiti che dovrebbe avere l'autorizzazione della discarica, tra i quali spicca il piano di gestione post-operativa, comprendente i controlli che verranno effettuati dopo la chiusura della stessa²⁰⁹. Dunque la giurisprudenza con il tempo, è giunta ad affermare che anche la fase di controllo e vigilanza, posteriore alla chiusura dell'impianto, possa essere ricompresa nel concetto di gestione, stabilendo così che in mancanza della gestione post-operativa venga integrato ugualmente il reato di discarica abusiva contenuto al terzo comma dell'articolo 256²¹⁰. La conseguenza di tutto ciò, è lo slittamento del *dies a quo* della prescrizione e dunque la permanenza del reato cessa quando termina l'antigiuridicità della situazione, perché si è ottenuta l'autorizzazione o sono stati rimossi i rifiuti ovvero è intervenuta la bonifica della discarica, o ancora perché vi è una sentenza di primo grado²¹¹.

Proseguendo nell'analisi della fattispecie bisogna osservare che il reato di discarica abusiva è un reato comune, può infatti essere commesso da chiunque e può essere realizzato sia in maniera dolosa che colposa, avendo una natura contravvenzionale. Con particolare riguardo alla condotta colposa, questa, come evidenziato dalla Corte di Cassazione in una sentenza del 2013, può avere luogo quando il gestore della discarica, attuando un comportamento negligente o

²⁰⁹ Art. 8, co. 1, lett. "h", D, Lgs.n. 36 del 2003, «*La domanda di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di una discarica, [...] deve altresì contenere almeno i seguenti dati informazioni: il piano di gestione post-operativa della discarica, redatto secondo i criteri stabiliti dall'allegato 2, nel quale sono definiti i programmi di sorveglianza e controllo successivi alla chiusura.*»

²¹⁰ Corte Cass., Sez. III, 26/09/2016, n. 39781, *Rifiuti. Termine di prescrizione del reato*, www.lexambiente.it, «*in tema di discarica, il mancato esercizio dell'attività di controllo e vigilanza della stessa, anche dopo la cessazione dei conferimenti, [...] è parte costitutiva del reato di gestione di discarica ambientale; [...] pertanto, ai fini dell'integrazione del reato di gestione di discarica non autorizzata, rientrano nella nozione di gestione anche la fase post-operativa, successiva alla chiusura, e di ripristino ambientale.*»

²¹¹ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 698 s.

incauto, non osservi i precetti contenuti nell'autorizzazione, disfacendosi quindi di rifiuti che non gli è concesso smaltire²¹².

Venendo alle sanzioni comminate in questo terzo comma, il meccanismo è in parte analogo a quello previsto al primo comma; infatti anche qui il reato è punito con le pene dell'arresto e dell'ammenda, che sono però calibrate su di un fatto avente un maggior disvalore penale e quindi sono più gravi. Inoltre anche in questo caso vi è una differenza sanzionatoria, con pene più alte, a seconda che nella discarica siano smaltiti solo rifiuti non pericolosi o anche in parte rifiuti pericolosi, concretizzandosi così anche in questo caso due distinte cornici edittali.

Tuttavia nel caso della discarica abusiva l'articolo 256 del TUA prevede anche un'altra condizione, ossia che all'emissione della sentenza di condanna o di quella successiva ad un eventuale patteggiamento, consegua la confisca dell'area adibita discarica di proprietà dell'autore del reato o di un suo compartecipe, che deve avvenire dopo che lo stato dei luoghi sia ripristinato oppure bonificato²¹³. A causa dell'utilizzo del termine "consegue", inizialmente è stata messa in dubbio l'obbligatorietà della confisca, perché si sosteneva che se il legislatore avesse veramente voluto configurare un reale obbligo di confisca lo avrebbe previsto espressamente, come nel caso dell'articolo 259 secondo comma che dispone la confisca del mezzo di trasporto nell'ipotesi di traffico illecito di rifiuti. Tuttavia anche in questa situazione è intervenuta la giurisprudenza che ha stabilito come la confisca debba sempre conseguire alla sentenza di condanna o al patteggiamento²¹⁴.

Sempre riguardo alla confisca è necessario poi fare chiarezza su alcuni punti: prima di tutto il pubblico ministero deve provare che la zona adibita a discarica appartenga a chi ha commesso il fatto o a chi ne sia stato compartecipe;

²¹² Corte Cass., Sez. III, 23/01/2013, n. 3430, *Rifiuti. Discarica abusiva ed elemento soggettivo del reato*, www.lexambiente.it, «ai fini della configurabilità del reato di gestione abusiva di una discarica è sufficiente la colpa, consistente in una negligente condotta omissiva, ovvero il non aver verificato le condizioni del luogo di deposito dei rifiuti.»

²¹³ Art. 256, co. 3, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusive se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.»

²¹⁴ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 699 s.

corollario di questa condizione è che non è possibile confiscare l'area a chi ne sia il proprietario, a meno che non venga accertato il suo concorso nella realizzazione delle condotte criminose punite al terzo comma dell'articolo 256²¹⁵.

Inoltre nel caso in cui l'attività illecita di discarica abusiva venga posta in essere da una società priva di capacità penale, è necessario accertare che al momento della commissione del reato sussista ancora quel rapporto organico che di norma intercorre fra la società ed i suoi dipendenti, in modo dunque che la responsabilità penale ricada sulla singola persona fisica che ha commesso il reato, mentre l'area della discarica di proprietà della società verrebbe confiscata. In caso contrario, la giurisprudenza con la sentenza Vangi del 2004, ha stabilito che qualora la persona fisica abbia agito di sua iniziativa, in mancanza del rapporto organico non potrebbe essere applicata la confisca²¹⁶.

Per concludere, nella parte finale dell'articolo 256 terzo comma vengono disposti la bonifica ed il ripristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto che abbia commesso il reato, attività che devono avvenire prima della confisca dell'area da parte dello Stato. Entrambe queste operazioni servono per poter dare una risposta concreta al danno causato all'ambiente dalla discarica abusiva; la bonifica sostanzialmente è un insieme di azioni volte al risanamento del terreno, mentre il ripristino è un'azione a più ampio raggio, volto a riportare l'ecosistema alle condizioni in cui si presentava prima della commissione del reato²¹⁷.

Una questione dibattuta riguardo a queste due misure è quella in merito alla loro natura, infatti si discute se siano sanzioni accessorie aventi natura

²¹⁵ Corte Cass., Sez. III, 21/02/2006, n. 6441, *Rifiuti. Confisca terreno adibito a discarica*, www.lexambiente.it, «*la confisca dell'area sulla quale è stata realizzata o gestita la discarica non autorizzata non può essere disposta dal giudice, [...] in caso di proprietà dell'area stessa, allorché i proprietari non siano responsabili, quanto meno a titolo di concorso, del reato di discarica abusiva.*»

²¹⁶ Corte di Cassazione, Sez. III, 7/10/2004, n. 44426, *Rifiuti. Discarica abusiva e confisca dell'area appartenente a persona giuridica*, www.lexambiente.it, «*Invero, quando l'attività illecita è stata posta in essere da una persona giuridica attraverso i propri organi rappresentativi, mentre a costoro è addebitabile la responsabilità penale per i singoli fatti di reato, le conseguenze patrimoniali ricadono sull'ente esponenziale in nome e per conto del quale le persone hanno agito; tale conseguenza è esclusa nella ipotesi [...] di avvenuta rottura del rapporto organico per avere l'imputato agito di propria esclusiva iniziativa.*»

²¹⁷ PAONE, *Natura dell'ordine di bonifica e ripristino delle discariche abusive (nota a Cass. pen. n. 18815/2011)*, 2011, www.giuristiambientali.it, 1020.

amministrativa ma irrogate dal giudice penale, oppure possano essere qualificate come risarcimenti. A tal proposito una sentenza della Corte di Cassazione nel 2011 ha stabilito che il ripristino debba essere considerato come un risarcimento per il danno cagionato all'ambiente basandosi innanzitutto su una pronuncia della stessa corte del 2002, nella quale si sosteneva la tesi del ripristino relativo alla tutela delle bellezze naturali inteso come vera e propria sanzione penale e non avente perciò carattere di accessorietà. Tuttavia queste considerazioni non sono in generale accettate dal resto del mondo giuridico, che continua a considerare bonifica e ripristino come sanzioni amministrative applicate dal giudice penale e dunque sanzioni accessorie, le quali non vengono applicate in caso di proscioglimento²¹⁸.

2.3.4. La miscelazione non consentita dei rifiuti e la violazione dell'articolo 187 del TUA.

Nel quinto comma dell'articolo 256 del Testo Unico Ambientale²¹⁹, è disciplinata e punita una condotta particolare, quella della miscelazione dei rifiuti effettuata in mancanza dell'osservazione delle prescrizioni fornite dall'articolo 187 del TUA.

La fattispecie in esame è un reato comune, perché può essere commesso da "chiunque" e si concretizza quando non vengono rispettati alcune proibizioni contenute al primo comma dell'articolo 187: nello specifico il divieto di mescolare rifiuti pericolosi aventi caratteristiche diverse, il divieto di mescolare rifiuti pericolosi con quelli non pericolosi e quello riguardante la diluizione delle sostanze pericolose²²⁰. Tuttavia le miscelazioni vietate previste dal comma 1 possono essere autorizzate ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, purché siano rispettate alcune determinate condizioni; prima di tutto le operazioni di

²¹⁸ Ibidem, 1022.

²¹⁹ Art. 256, co. 5, D. Lgs. n. 152 del 2006, «*Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b).*»

²²⁰ Art. 187, co. 1, D. Lgs. n. 152 del 2006, «*E' vietato mescolare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose.*»

miscelazione devono essere svolte da enti o imprese autorizzate e devono rispettare i precetti contenuti nel quarto comma dell'articolo 177 TUA, evitando di cagionare un accrescimento delle conseguenze negative sulla salute umana e sull'ambiente²²¹.

Esaminando meglio il comma 1 dell'articolo 187 TUA, si può notare come questo vieti solo alcuni tipi di miscelazione, tant'è che al comma 3-*bis* del medesimo articolo, le miscelazioni non vietate, ossia quelle fra rifiuti pericolosi appartenenti alla stessa categoria e quelle fra rifiuti non pericolosi, sono consentite senza la necessità di avere un'autorizzazione²²². La norma in questione tuttavia è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con una sentenza del 2017, pronunciata su un ricorso presentato dalla Regione Lombardia. Nel caso di specie la Regione in questione impugnava l'articolo 49 della legge 221/2015, che prevedeva l'inserimento del discusso comma 3-*bis* all'interno dell'articolo 187 e faceva ricorso alla Corte Costituzionale, sostenendo che la legge in discussione violasse innanzitutto gli articoli 11 e 117 della costituzione, relativamente alla Direttiva CE 98/2008; inoltre secondo l'ente ricorrente sarebbe risultato violato dallo Stato, anche l'articolo 118 costituzionale, relativamente all'inosservanza del principio di sussidiarietà inerente le funzioni amministrative delle autorità competenti, in questo caso la Regione. La norma comunitaria era una direttiva quadro sui rifiuti e all'articolo 23 prevedeva che gli impianti o le imprese che effettuassero il trattamento dei rifiuti debbano essere forniti dell'autorizzazione per svolgere le relative operazioni²²³. La sentenza in esame, compiendo un cammino a ritroso, giungeva ad evidenziare che la miscelazione dei rifiuti facesse

²²¹ Art. 187, co. 2, D. Lgs. n. 152 del 2006, « *In deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 a condizione che: a) siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 177, comma 4, e l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente non risulti accresciuto; b) l'operazione di miscelazione sia effettuata da un ente o da un'impresa che ha ottenuto un'autorizzazione ai sensi degli articoli 208, 209 e 211; c) l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'articolo 183, comma 1, lettera nn).*»

²²² Art. 187, co. 3-*bis*, D. Lgs. n. 152 del 2006, « *Le miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge.*»

²²³ Art. 23, co. 1, Direttiva CE n. 98 del 2008, « *Gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente.*»

parte, insieme al recupero ed allo smaltimento, di quelle attività di trattamento dei rifiuti, che erano indicate nell'Allegato II della direttiva²²⁴. Da ciò secondo la Corte, discendeva che l'articolo 49 della legge 221/2015 dovesse essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, sia perché in contrasto con la disciplina della Direttiva CE 98/2008, sia perché indirettamente violava le competenze regionali sancite dalla Costituzione, obbligando la Regione ad eseguire la miscelazione dei rifiuti senza autorizzazione²²⁵.

Proseguendo nell'analisi del comma quinto dell'articolo 256 e dell'articolo 187 TUA, si può notare come queste norme, pur legiferando in tema di miscelazione dei rifiuti, non contengano una nozione di miscelazione. La questione tuttavia è stata risolta dalla giurisprudenza, con una pronuncia della Corte di Cassazione del 2009, la quale ha enucleato il concetto di miscelazione a partire dall'applicazione in via analogica dell'articolo 2 n. 3 del regolamento CE 1013/2006²²⁶; nello specifico per miscelazione si intendono tutte quelle attività che mischiano rifiuti con differenti codici identificativi, creando così un composto che non è possibile identificare mediante i suddetti codici e dunque indistinguibile.

Nel novero delle pratiche di miscelazione dei rifiuti è compresa anche la loro diluizione, una condotta che non era prevista dall'articolo 187 originario e che è stata aggiunta con la legge 221/2015 che ha riformato diversi articoli del Testo Unico ambientale. La diluizione può aversi in due ipotesi: il caso classico è la miscelazione di due rifiuti già allo stato liquido, ma vi è anche un'altra possibilità, ossia che dell'acqua venga aggiunta a delle sostanze pericolose²²⁷.

²²⁴ PAONE, *La miscelazione dei rifiuti dopo la sentenza della Consulta (Nota a Corte Costituzionale 12 aprile 2017, n. 75)*, in *Rivista Ambiente & sviluppo*, 2017, 434.

²²⁵ Corte Cost. 12/04/2017, n. 75, www.cortecostituzionale.it, «L'articolo 49 della legge n. 221 del 2015, invece, liberalizzando le miscelazioni non vietate dall'art. 187, comma 1, del d. lgs. n. 152 del 2006, cioè sottraendo ad autorizzazione la miscelazione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità [...] e quella fra rifiuti non pericolosi, si pone in contrasto con l'art. 23, paragrafo 1, della direttiva [...]. Nel caso di specie la violazione dell'art. 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali.»

²²⁶ Corte Cass., Sez. III, 8/05/2009, n. 19333, www.ambientediritto.it, «[...] la miscelazione potrebbe essere definita come l'operazione consistente nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi in modo da dare origine ad una miscela per la quale invece non esiste uno specifico codice identificativo.»

²²⁷ D'AGOSTINO, SALOMONE, *La tutela dell'ambiente: profili penali e sanzionatori*, 2011, 311.

Venendo all'aspetto sanzionatorio, l'articolo 256 del TUA dispone che qualora vi sia un'attività non consentita di miscelazione dei rifiuti, si debbano applicare le pene dell'arresto e dell'ammenda, stabilite al comma 1, lettera "b" del medesimo articolo per la gestione abusiva dei rifiuti pericolosi. La cornice edittale qui definita non sarebbe però completa se non si facesse riferimento anche al combinato disposto riguardante gli articoli 187 e 255 del TUA; il primo infatti nel suo terzo comma, prevede che il soggetto che si ponga in contrasto con il comma 1 della medesima norma, il quale vieta determinati tipi di miscelazione, debba concorrere a sue spese alla separazione dei rifiuti miscelati, laddove questi siano realizzabili da un punto di vista materiale ed economico²²⁸. Inoltre qualora la separazione dei rifiuti miscelati non sia avvenuta, l'autore del reato può essere punito con l'arresto non inferiore ad un anno, secondo quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 255 TUA²²⁹.

2.3.5. Il deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi presso il luogo di produzione.

Continuando nell'analisi dell'articolo 256 del TUA, una fattispecie peculiare è descritta al sesto comma, inerente ai rifiuti sanitari pericolosi; infatti in questo caso viene punito chiunque effettui un deposito temporaneo di questi residui nel luogo di produzione, violando quanto disposto all'articolo 227 dello stesso Testo Unico Ambientale²³⁰. L'articolo 227 in sostanza rimanda, mediante un elenco, ad altre direttive e decreti che regolamentano varie tipologie di rifiuti, tra cui anche quelli sanitari, la cui normazione nel dettaglio si trova nel Decreto

²²⁸ Art. 187, co. 3, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Fatta salva l'applicazione delle sanzioni specifiche ed in particolare di quelle di cui all'articolo 256, comma 5, chiunque viola il divieto di cui al comma 1 è tenuto a procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati, qualora sia tecnicamente ed economicamente possibile e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 177, comma 4.»

²²⁹ Art. 255, co. 3, D. Lgs. n. 152 del 2006, « Chiunque [...] non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno.»

²³⁰ Art. 256, co. 6, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni di cui all'articolo 227, comma 1, lettera b), è punito [...].»

del Presidente della Repubblica 254/2003²³¹. Anche il comma 6 dell'articolo 256, come gli altri commi precedentemente esaminati, si rifà al Decreto Ronchi; infatti l'articolo 51 del decreto legislativo del 1997 legiferava sulla medesima ipotesi di reato, prevedendo sempre la violazione di specifici precetti, che però in questo caso erano contenuti in un articolo stesso del decreto, il numero 45²³².

La disciplina in esame è caratterizzata da alcune problematiche, soprattutto perché l'articolo 45 del decreto Ronchi, che conteneva i precetti inerenti al trattamento dei rifiuti sanitari, è stato sostituito nel 2003 con il D.P.R. numero 254, che ha ampliato la norma originaria, ma ha anche comportato dei problemi di legittimità costituzionale. Il motivo principale che ha condotto all'abrogazione del vecchio articolo 45, è stata la sua mancanza di tassatività, dovuta ad un'enunciazione troppo generica ed incompleta, che non ha consentito un'applicazione chiara della norma.

Innanzitutto infatti nell'articolo in questione manca una descrizione delle varie tipologie esistenti di rifiuti sanitari; nel decreto del 2003 invece già all'articolo 2 si distingue fra rifiuti sanitari pericolosi e non pericolosi e rifiuti sanitari pericolosi non a rischio infettivo e con rischio infettivo, tutto questo rimandando a degli allegati presenti in calce al medesimo decreto, dove sono elencati e suddivisi tutti i vari oggetti di uso sanitario che una volta scartati diventeranno rifiuti²³³.

Il deposito temporaneo, come analizzato nel corso di questo capitolo, consiste nel raggruppamento dei rifiuti nello stesso luogo dove sono prodotti e prima che questi vengano raccolti; nell'articolo 45 vi sono due precetti che sono in stretta relazione con il deposito temporaneo e che se non rispettati comportano

²³¹ Art. 227, co. 1, lett. "b", d. Lgs. n. 152 del 2006, «*Restano ferme le disposizioni speciali, nazionali e comunitarie relative alle altre tipologie di rifiuti, ed in particolare quelle riguardanti: b) rifiuti sanitari: decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254.*»

²³² Art. 51, co. 6, D. Lgs. n. 22 del 1997, «*Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle prescrizioni di cui all'articolo 45, è punito [...].*»

²³³ Art. 2, co. 1, lett. "a", D.P.R. n. 254 del 2003, «*rifiuti sanitari: i rifiuti elencati a titolo esemplificativo, negli allegati I e II del presente regolamento, che derivano da strutture pubbliche e private [...].*»

la comminazione di una sanzione. Al primo comma²³⁴ infatti, si dispone che il deposito non possa durare più di cinque giorni, salvo i casi in cui vi siano quantitativi di rifiuti inferiori ai 200 litri, in cui il deposito può durare fino a 30 giorni; inoltre nel corso di queste attività non devono essere causate alterazioni, che possano comportare danni per la salute. Anche qui la norma è lacunosa, non vengono indicate le modalità di deposito del rifiuto sanitario pericoloso, non è chiaro quale sia il significato da attribuire al termine “alterazione” ed inoltre manca del tutto qualsiasi riferimento sugli imballaggi, che verrà previsto successivamente in un ennesimo decreto, il numero 219 del 2000²³⁵.

Il D.P.R. del 2003 mantiene le previsioni relative alle tempistiche e al divieto di cagionare alterazioni pericolose per la salute, aggiungendo però all’articolo 8 che le operazioni di deposito temporaneo e preliminare, di raccolte e di trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi ed infetti, debbano avvenire utilizzando imballaggi a perdere, cioè monouso, sui quali deve essere applicata un’apposita dicitura che li identifichi.

Il decreto presidenziale del 2003, disciplina più dettagliatamente anche tutta la materia dello smaltimento di questi rifiuti, che di norma per quanto riguarda quelli infetti, avviene attraverso l’incenerimento nei termovalorizzatori della Regione come previsto all’articolo 10²³⁶. Invece i rifiuti sanitari pericolosi, che però sono stati sterilizzati, oltre che negli inceneritori, possono finire negli impianti di produzione di CDR oppure essere usati per produrre energia. Tuttavia la disciplina in deroga alla lettera “c” dell’articolo 11, prevede che se la regione in cui i rifiuti sono prodotti sia sprovvista di questo tipo di impianti o non ne possieda in numero sufficiente, i rifiuti sanitari sterilizzati possono essere assimilati *ex lege* ai rifiuti urbani, di modo che vengano smaltiti nelle discariche

²³⁴ Art.45, co. 1, D. Lgs. n. 22 del 1997, «*Il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi deve essere effettuato in condizioni tali da non causare alterazioni che comportino rischi per la salute e può avere una durata massima di cinque giorni. Per quantitativi non superiori a duecento litri detto deposito temporaneo può raggiungere i trenta giorni, alle predette condizioni.*»

²³⁵ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell’ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 706.

²³⁶ Art. 10, co. 1, D.P.R. n. 254 del 2003, «*I rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo devono essere smaltiti mediante termodistruzione in impianti autorizzati ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, con le modalità di cui ai commi 2 e 3.*»

per i rifiuti non pericolosi, previa però un'autorizzazione a carattere temporaneo del Presidente della regione²³⁷.

La fattispecie di deposito incontrollato di rifiuti sanitari pericolosi, è considerata un reato proprio, nonostante l'utilizzo del termine "chiunque", per indicare il soggetto che può porre in essere il comportamento. Infatti l'articolo 17 del D.P.R. del 2003, in cui è confluita la previgente disciplina contenuta al comma 2 dell'articolo 45 del decreto Ronchi, dispone che sia il responsabile della struttura sanitaria, il soggetto che ha l'obbligo di vigilare affinché le operazioni riguardanti la gestione dei rifiuti sanitari vengano svolte a norma di legge²³⁸; secondo alcuni commentatori questa norma prevede implicitamente una posizione di garanzia in capo al responsabile sanitario²³⁹.

Il decreto presidenziale del 2003, abrogando l'articolo 45 del decreto Ronchi, ha quindi innovato l'ambito della gestione dei rifiuti sanitari, inserendo nuovi precetti e fornendo maggiore chiarezza e organicità a quelli già presenti; tuttavia presenta anche dei problemi di conformità al dettato costituzionale. Il D.P.R. 254/2003 esordisce infatti richiamando la legge numero 179 emanata l'anno precedente ed intitolata "disposizioni in materia ambientale"; in questa norma è presente un articolo, il numero 24, esplicitamente dedicato allo smaltimento dei rifiuti sanitari. L'articolo in questione prevede due cose: l'autorizzazione al Governo, da parte del legislatore, per emanare un regolamento abrogativo della disciplina previgente, anche norme di legge, relativa alla materia dei rifiuti sanitari e poi l'indicazione che questa abrogazione debba avvenire senza ulteriori aumenti della spesa pubblica, rispettando i criteri di semplificazione e contenimento²⁴⁰.

²³⁷ GIAMPIETRO, *Il nuovo regolamento sulla gestione dei rifiuti sanitari (prime note al DPR n. 254/2003)*, www.lexambiente.it.

²³⁸ Art. 17, D.P.R. n. 254 del 2003, «Al responsabile della struttura sanitaria pubblica o private e del cimitero è attribuito il compito di sovrintendere alla applicazione delle disposizioni del presente regolamento [...]»

²³⁹ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 706

²⁴⁰ Art. 24, L. n. 179 del 2002, « 1) Con regolamento da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro della salute, sono disciplinate le modalità di

Il nocciolo di tutta la problematica risiede nel fatto che l'articolo 24 disponga che il regolamento abrogativo debba essere emanato rispettando le previsioni del comma 2 articolo 17 della legge 400/19888, volta a disciplinare l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁴¹. Nell'articolo 17 ci sono due disposizioni ben chiare, la prima che le leggi della Repubblica consentono al Governo di legiferare mediante l'uso dei regolamenti su materie non coperte da riserva assoluta, come lo è quindi la gestione dei rifiuti sanitari; la seconda invece dispone che la legge che consente al Governo l'abrogazione di un'altra norma mediante regolamento, debba anche prevedere dei principi generali che regolino la materia. Il problema perciò, è che relativamente a quest'ultima previsione, la legge 179/2002 all'articolo 24 non fornisce nessuna norma generale regolatrice, limitandosi invece soltanto ad enunciare il divieto di oneri maggiori sulle finanze collettive²⁴². In questo modo, mediante un regolamento che sostituisce un intero articolo di legge, viene aggirato il dettato costituzionale, che all'articolo 76, vieta di delegare al Governo la funzione legislativa qualora non vengano determinati i principi della delega, la sua durata e l'oggetto²⁴³.

Altra questione aperta è che l'articolo 256 sesto comma del TUA prevede una sanzione penale che va a punire quelle condotte che non rispettino le prescrizioni contenute nel D.P.R. 254/200; dunque l'articolo 256 comma 6 risulterebbe una norma penale in bianco, perché si limita solo ad enunciare una pena senza però descrivere le condotte che integrano il reato, che sono invece

smaltimento dei rifiuti sanitari, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, sulla base di criteri di semplificazione e di contenimento delle spese. 2) Con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1 sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici delle materie indicate nel regolamento stesso.»

²⁴¹ Art. 17, co. 2, L. n. 400 del 1988, «*Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.*»

²⁴² COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 707; GIAMPIETRO, *Il nuovo regolamento sulla gestione dei rifiuti sanitari (prime note al DPR n. 254/2003)*, www.lexambiente.it.

²⁴³ Art. 76 Cost., «*L'esercizio della funzione legislative non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.*»

inserite in un regolamento. In questo modo viene perciò lesa il principio della riserva assoluta di legge in materia penale, essendo la materia regolata da una fonte di rango secondario²⁴⁴.

Nel concludere l'analisi della fattispecie è doveroso parlare brevemente delle sanzioni stabilite al comma 6 dell'articolo 256, di cui una è di tipo amministrativo. Infatti laddove l'illecito riguardi una quantità di rifiuti inferiore ai 200 litri, viene comminata soltanto una sanzione amministrativa pecuniaria, mentre negli altri casi di deposito irregolare la condotta illecita può essere punita alternativamente con l'arresto o con l'ammenda²⁴⁵.

2.4. Un'ulteriore ipotesi di gestione illecita dei rifiuti: la spedizione transfrontaliera dei rifiuti.

L'articolo 259 del Testo Unico ambientale introduce un ulteriore caso di gestione dei rifiuti, quella del loro traffico illecito; la peculiarità di questo articolo è che esso punisce esclusivamente il trasporto transfrontaliero di rifiuti, mediante il rinvio al regolamento CEE 259/1993, nonostante nel titolo della norma non vi sia alcun rimando specifico a questo tipo di condotta²⁴⁶.

La fattispecie prevede una sanzione per chi, avendo prodotto rifiuti in un determinato Stato, spedisca questi rifiuti in un Paese diverso, al fine di smaltirli o di recuperarli con modalità non conformi a quanto previsto dal suddetto regolamento europeo.

La norma presenta alcune criticità importanti, innanzitutto perché come nell'ipotesi di deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi, dove si rinvia ad un regolamento interno contenuto in un decreto presidenziale, anche qui c'è il rinvio alla disciplina apprestata da un regolamento, questa volta di tipo

²⁴⁴ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 707.

²⁴⁵ *Ibidem*, 709.

²⁴⁶ Art. 259, co. 1, D, Lgs. n. 152 del 2006, «*Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1 febbraio 1993, n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso è punito[...]. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.*»

comunitario. Si è dunque nuovamente in presenza di una norma penale in bianco, che per individuare i comportamenti illeciti puniti rimanda al regolamento CEE 259/1993 e perciò c'è ancora una volta il rischio che il principio di legalità risulti non rispettato. Infatti il regolamento comunitario è stato pensato come una disciplina di tipo amministrativo, ma nell'ordinamento italiano i suoi precetti sono utilizzati per evidenziare e descrivere dei comportamenti puniti da una fattispecie penale²⁴⁷.

A ciò si aggiunga il fatto che la disciplina penale, prevedendo sanzioni che possono andare a limitare fortemente i diritti e le libertà degli individui, è coperta da una riserva di legge di tipo assoluto che svolge una funzione di garanzia; ecco perciò che a legiferare su questa materia deve essere il Parlamento e non il Governo, essendo il primo il rappresentante del potere sovrano del popolo mediante i suoi membri eletti. Nel caso dell'articolo in commento nel paragrafo invece, questo non è possibile perché il regolamento 259/1993 è emanato dal Consiglio dell'Unione Europea, un organo non portatore delle istanze dei cittadini, perché non eletto ma costituito dai ministri dei vari Stati membri; in questo modo la norma risulta avere contorni poco chiari e mancare di tassatività²⁴⁸.

Altra questione relativa all'articolo 259 del TUA è che il regolamento 259/1993 a cui la norma nazionale rimanda per la descrizione delle condotte specifiche punibili, è stato abrogato dal nuovo regolamento CE 1013/2006, che ha sostituito totalmente la vecchia disciplina; esiste quindi il problema di capire se possa essere applicata la nuova normativa ipotizzando una continuità legislativa con il vecchio regolamento del 1993, oppure questa ipotesi sia da escludere. La questione sembrerebbe essere risolta dall'articolo 61 del regolamento 1013/2006, che al secondo comma dispone che i rinvii fatti al vecchio regolamento del 1993 devono essere intesi nel senso di rimandi al nuovo dettato comunitario²⁴⁹. Tuttavia secondo la dottrina ciò non basta per poter affermare che vi sia continuità fra le due normative, bisognerebbe piuttosto accertarsi che le fattispecie presenti

²⁴⁷ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 728.

²⁴⁸ *Ibidem*, 728.

²⁴⁹ Art. 61, co. 2, Reg. CE n. 1013 del 2006, «*I riferimenti al regolamento abrogato (CEE) n. 259/93, s'intendono fatti al presente regolamento.*»

nell'articolo 259 del Testo Unico ambientale, siano previste anche nel nuovo regolamento del 2006²⁵⁰.

Secondo alcuni commentatori non è ipotizzabile alcuna continuità normativa, perché il regolamento 1013/2006, oltre a presentare una diversa numerazione ed un diverso contenuto degli articoli, non prevede una nozione di traffico illecito di rifiuti e quindi il testo risulterebbe vago e poco chiaro, sollecitando perciò un intervento del legislatore nazionale per modificare il testo dell'articolo 259²⁵¹. Questa teoria non pare però perseguibile, prima di tutto perché il Testo Unico ambientale dopo la sua emanazione nel 2006 ha subito diverse modifiche, ma l'articolo in oggetto non è mai stato sottoposto ad una revisione. Inoltre, secondo gran parte della dottrina la nozione di traffico illecito è si sparita, ma è stata sostituita dal concetto di spedizione illegale, che assume però lo stesso significato.

Sul punto è necessario svolgere anche altre considerazioni: l'articolo 259 TUA sanziona due distinte condotte, il traffico illecito di rifiuti effettuato secondo le modalità descritte all'articolo 26 del regolamento 259/1993 e poi le spedizioni di quei rifiuti elencati nell'allegato II del medesimo regolamento, svolte senza rispettare l'articolo 1 comma 3. Il primo comma dell'articolo 26 prevede che il traffico illecito si concretizzi mediante qualsiasi spedizione di rifiuti che avvenga in mancanza del benestare delle autorità competenti, quando il loro consenso sia frutto di una frode o di una falsificazione, in mancanza della notifica necessaria oppure quando la spedizione non è ben descritta nei documenti di accompagnamento, quando è contraria ad altri specificati articoli del regolamento ed infine nel caso in cui si abbia uno smaltimento o un recupero di rifiuti illecito²⁵². Le condizioni poste dalla norma sono utili, perché servono a definire

²⁵⁰ D'AGOSTINO, SALOMONE, *La tutela dell'ambiente: profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011, 338.

²⁵¹ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 729.

²⁵² Art. 26, co. 1, Reg. CEE n. 259 del 1993, «*Costituisce traffic illecito qualsiasi spedizione di rifiuti: a) effettuata senza che la notifica sia stata inviata a tutte le autorità competenti interessate conformemente al presente regolamento, o b) effettuata senza il consenso delle autorità competenti interessate, ai sensi del presente regolamento, o c) effettuata con il consenso delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni, o frode, o, d) non concretamente specificata nel documento di accompagnamento, o e) che comporti uno*

quella che è la “storia” del rifiuto, in modo tale che chi lo trasporta e successivamente il destinatario, mediante l’indicazione della sua provenienza e delle sue caratteristiche, possa trattarlo adeguatamente ed in conformità con le previsioni comunitarie. Parte della dottrina²⁵³, ha evidenziato come questi precetti siano ripresi allo stesso modo e cambiando solo alcuni termini, nel regolamento 1013/2006 all’articolo 2²⁵⁴; confrontando il nuovo ed il vecchio articolo i commentatori sono dunque convinti della continuità normativa esistente fra le due norme in questo caso.

Lo stesso discorso può essere fatto per la seconda parte dell’articolo 259 TUA, in cui vengono sanzionate le spedizioni di rifiuti indicati all’allegato II del regolamento 259/1993 effettuate violando le lettere “a”, “b”, “c” e “d” contenute nel terzo comma dell’articolo 1 del medesimo regolamento; anche qui opera il principio della continuità normativa attraverso il rimando alle disposizioni contenute all’articolo 2 numero 35 lettera “g” del regolamento 1013/2006. In particolare i rifiuti elencati nel vecchio allegato II e che sono destinati al recupero, non possono essere spediti ed in caso di spedizione sono soggetti alle indicazioni previste dalla direttiva 442/1975 CEE sui rifiuti, oppure possono essere inviati in un Paese diverso da quello di produzione per motivi sanitari o ambientali, previa però la loro sottoposizione a controlli.

Venendo alle sanzioni, l’articolo 259 del Testo Unico ambientale prevede un’ammenda, applicata insieme alla pena dell’arresto fino a due anni; è prevista poi un’aggravante nel caso in cui la spedizione riguardi rifiuti pericolosi, deliberata mediante il ricorso ad un termine ben preciso come “la pena è

smaltimento o un recupero in violazione delle norme comunitarie o internazionali, o f) contraria alle disposizioni degli articoli 14, 16, 19 e 21.»

²⁵³ FIMIANI, *Trasporti transfrontalieri: il principio di continuità normativa salva le sanzioni del Testo Unico ambientale sul traffico illecito*, in *Rifiuti*, 2007, n.11.

²⁵⁴ Art. 2, n. 35, Reg CE n. 1013 del 2006, «*spedizione illegale: qualsiasi spedizione di rifiuti effettuata: a) senza notifica a tutte le autorità competenti interessate a norma del presente regolamento; o b) senza l’autorizzazione delle autorità competenti interessate a norma del presente regolamento; o c) con l’autorizzazione delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi; o d) in un modo che non è materialmente specificato nella notifica o nei documenti di movimenti; o e) in un modo che il recupero e lo smaltimento risulti in contrasto con la normativa comunitaria o internazionale; o f) in contrasto con gli articoli 34, 36, 39, 40, 41 e 43.»*

aumentata”, che è solitamente utilizzato per predisporre misure che aumentino la pena²⁵⁵.

Il secondo comma dell’articolo 259 predispone anche la confisca obbligatoria del mezzo con cui sia avvenuta la spedizione illecita, confisca che deve essere conseguente alla sentenza di condanna o al patteggiamento²⁵⁶. Generalmente la confisca è regolamentata mediante l’articolo 240 del codice penale, che al primo comma dispone una confisca facoltativa delle cose utilizzate per commettere il reato o che ne sono il prodotto o il profitto e al secondo dispone la confisca obbligatoria delle cose che sono il prezzo del reato oppure il cui uso, fabbricazione, porto, detenzione e alienazione costituiscono reato²⁵⁷. È evidente come in questo caso il mezzo di trasporto non possa rientrare nella definizione di “cose” per cui è previsto l’obbligo di confisca, bensì esso è una “cosa che servi per commettere il reato”, ma per il quale il primo comma dell’articolo 240 c.p. dispone solo la confisca facoltativa, rimettendo la decisione alla discrezionalità del giudice. Il legislatore perciò nell’ipotesi descritta all’articolo 259 TUA ha creato una fattispecie speciale di confisca rendendola obbligatoria, per poter meglio esercitare una funzione preventiva e dissuasiva, rispetto ad un’ipotesi di reato che evidentemente è considerata piuttosto grave²⁵⁸. Nonostante ciò la dottrina ritiene applicabile al caso in questione il comma 3 dell’articolo 240 c.p. che sostiene la non applicabilità della confisca per il soggetto che sia estraneo al

²⁵⁵ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell’ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 730; D’AGOSTINO, SALOMONE, *La tutela dell’ambiente: profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011, 340.

²⁵⁶ Art. 259, co. 2, D. Lgs. n. 152 del 2006, «Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto.»

²⁵⁷ Art. 240, co. 1 e 2, C.P., «1) Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto. 2) E’ sempre ordinata la confisca: 1) delle cose che costituiscono il prezzo del reato [...] 2) delle cose, la fabbricazione, l’uso, il porto, la detenzione e l’alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna.»

²⁵⁸ AMENDOLA, *Trasporto illecito di rifiuti, sequestro e confisca del mezzo*, 2002, www.foroitaliano.it; COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell’ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 730 s.

reato²⁵⁹, intendendosi però soltanto la persona che non abbia commesso il fatto o non via abbia tratto profitto.

Tuttavia secondo la giurisprudenza, l'ipotesi suddetta non può venire in essere e la confisca del mezzo può dunque essere ugualmente disposta, se il soggetto sia il legale rappresentante di un'impresa²⁶⁰. Infatti in alcune pronunce della Cassazione, come ad esempio la sentenza Andrisano del 2004, è stato stabilito che in caso di trasporto illecito di rifiuti commesso dall'azienda, la responsabilità penale ricada sugli organi rappresentativi, se il rapporto organico risulta ancora sussistente, mentre la misura patrimoniale della confisca verrà addebitata all'impresa²⁶¹.

2.5 La convenzione di Basilea del 1989 sulla regolamentazione dei movimenti di rifiuti pericolosi tra le nazioni.

La Convenzione di Basilea, è un accordo siglato a livello internazionale fra vari Paesi nel 1989, per cercare di porre un controllo di tipo regolamentare al fenomeno della movimentazione di rifiuti pericolosi fra gli Stati. I rifiuti pericolosi infatti, sono perlopiù i prodotti di scarto delle varie attività industriali. Le problematiche inerenti il loro corretto smaltimento, dunque, interessano maggiormente, quanto meno ad una prima analisi, i Paesi più sviluppati.

La corretta gestione dei rifiuti pericolosi prevede diversi passaggi e comporta, conseguentemente, anche dei costi elevati di trattamento, che le singole aziende non sempre sono disposte a sostenere. Per questo motivo, si è diffusa sempre di più la pratica di esportare i propri rifiuti pericolosi nei Paesi più

²⁵⁹ Art. 240, co.3, c.p., «Le disposizioni della prima parte [...] non si applicano se la cosa o il bene o lo strumento informatico o telematico appartiene a persona estranea al reato.»

²⁶⁰ COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, 2007, 731.

²⁶¹ Corte Cass., Sez. III, 3/12/2003, n. 299, www.ambientediritto.it, «quando l'attività illecita viene posta in essere da una persona giuridica attraverso i propri organi rappresentativi, mentre a costoro farà capo la responsabilità penale per i singoli fatti di reato, ogni altra conseguenza patrimoniale non potrà che ricadere sull'ente esponenziale in nome e per conto del quale la persona fisica abbia agito, con esclusione della sola ipotesi di avvenuta rottura del rapporto organico per avere, l'imputato colpevole, agito di propria, esclusiva iniziativa.»

poveri o in via di sviluppo. In tali territori, infatti, le spese di gestione sono più basse e la legislazione sul tema è meno restrittiva. E' evidente, tuttavia, che ciò determini anche degli alti gradi di inquinamento ambientale nelle aree in cui questi scarti vengono gestiti, più o meno lecitamente²⁶².

Alla luce di quanto riportato, è evidente come la Convenzione di Basilea si ponga come una tappa importante e decisiva, di un percorso iniziato intorno agli anni 70 del secolo scorso, anche a seguito di diversi incidenti di tipo ambientale, come il disastro di Seveso del 1976²⁶³. Dopo questo evento la situazione andò complicandosi: i Paesi in via di sviluppo iniziarono a protestare per il fenomeno dell'esportazione nei loro territori dei rifiuti pericolosi²⁶⁴. Al contempo l'Onu approvò fra il 1987 ed il 1988, due risoluzioni, in cui invitava i diversi Stati membri a collaborare per trovare una soluzione al fenomeno del traffico illecito di rifiuti pericolosi, ma soprattutto condannava chiaramente l'atteggiamento tenuto fino a quel momento dagli Stati più industrializzati, che sostanzialmente avevano ostacolato le trattative per giungere ad un accordo.

Per questo motivo nel 1981, un gruppo di esperti, su impulso delle Nazioni Unite, redasse il *Montevideo Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law*²⁶⁵. Da questo documento risultava che, tra le varie

²⁶² FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 9 ss, *nello specifico, una volta giunti negli Stati di destinazione, i quali solitamente presentano una legislazione ambientale e delle infrastrutture carenti, questi rifiuti pericolosi vengono smaltiti illegalmente, oppure abbandonati creando discariche abusive, tant'è che si parla addirittura di "imperialismo ecologico"*.

²⁶³ ZIGLIOLI, *Seveso 1976: conseguenze sociali, politiche e giudiziarie di un "disastro"*, 2013, www.rivisteweb.it, nel luglio del 1976, da uno stabilimento che produceva composti chimici, alcuni dei quali molto nocivi, fuoriuscì una nube tossica che investì l'area circostante. Inizialmente la società proprietaria della struttura non segnalò il caso alle autorità, tuttavia nei giorni seguenti la zona contigua alla fabbrica iniziò ad essere interessata da fenomeni come la moria degli animali, la rovina della flora limitrofa ed anche l'intossicazione delle persone che vivevano nell'area. A quel punto la dirigenza dell'azienda fu costretta ad ammettere le proprie responsabilità. Il caso Seveso è stato importante, perché fu il primo grande incidente ambientale in Italia, che ricevette molta rilevanza mediatica e contribuì a sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema dell'inquinamento ambientale. Purtroppo la legislazione italiana dell'epoca sul tema non era ancora molto sviluppata e le condanne furono miti.

²⁶⁴ FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 13 ss, *nel 1988 il Consiglio dei Ministri dell'Organizzazione dell'Unità Africana aveva condannato la pratica di utilizzare i territori africani come discarica di rifiuti pericolosi e poco dopo la Comunità Economica degli stati dell'Africa occidentale aveva emanato una risoluzione per cercare di bloccare le importazioni di questo tipo di rifiuti.*

²⁶⁵ IBIDEM, 15.

tematiche ambientali necessitanti una disciplina a livello internazionale, fosse presente anche quella relativa alla gestione dei rifiuti pericolosi. A questo punto intervenne l'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente), che è un'organizzazione internazionale nata nel 1972, la quale si occupa di monitorare i cambiamenti climatici ed opera cooperando insieme all'ONU. Quest'organo decise che i lavori dovessero proseguire, e a distanza di tre anni dal primo documento vennero approvate le *Cairo Guidelines*, una serie di principi e linee programmatiche non vincolanti, da far recepire alle varie nazioni e che anticipavano molti dei contenuti della Convenzione di Basilea²⁶⁶.

In particolare le suddette linee guida, prevedevano all'articolo 2, che gli Stati riducessero al minimo i movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e che la loro gestione dovesse avvenire secondo le norme internazionali relative alla materia²⁶⁷. L'articolo 4 disponeva che le nazioni dovessero cooperare fra loro per migliorare le pratiche manageriali nel settore dei rifiuti²⁶⁸, mentre l'articolo 13 affermava che, sempre nell'ambito della gestione, dovessero essere applicate le migliori pratiche disponibili²⁶⁹.

Le due *guidelines* riportate in precedenza, costituiscono la base su cui la Convenzione di Basilea è stata costruita.

Nel 1987 infatti, iniziarono a Budapest una serie di incontri e sessioni di lavoro sul tema, tra esperti e rappresentanti dei vari Stati; tuttavia fin da subito si venne a creare una netta divisione fra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo. I primi lamentavano che le misure prese fossero troppo restrittive, mentre i secondi premevano affinché la pratica delle esportazioni di rifiuti pericolosi nei loro territori venisse abbandonata per sempre. Nonostante queste ampie

²⁶⁶ IBIDEM, 15 s; UNEP, *Cairo guidelines and principles for the environmentally sound management of hazardous wastes*, www.basel.int.

²⁶⁷ Art. 2, *Cairo Guidelines*, «a) [...] States should, inter alia, ensure that transfrontier movements of hazardous wastes are kept to the minimum compatible with the efficient and environmentally sound management of such wastes. b) States should take all practicable steps to ensure that the management of hazardous wastes is conducted in accordance with international law applicable in matters of environmental protection.»

²⁶⁸ Art. 4, *Cairo Guidelines*, «[...] States should, in a manner appropriate to their needs and capabilities, initiate and cooperate in: a) the achievement and improvement of the environmentally sound management of hazardous wastes [...].»

²⁶⁹ Art. 13, *Cairo Guidelines*, «States should ensure that persons involved in the management of hazardous wastes employ the best practicable means in all aspects of such management.»

divergenze di posizioni, mediante un lungo e complesso confronto fra le diplomazie dei vari Paesi e l'Onu, si riuscì a trovare un accordo a Basilea nel 1989, ma soltanto 35 Stati firmarono inizialmente la Convenzione, che perciò prese avvio in maniera limitata²⁷⁰.

La Convenzione di Basilea si pone due obiettivi principali, il primo è quello di contenere e regolamentare il fenomeno dei movimenti transfrontalieri di rifiuti, mentre il secondo dovrebbe essere realizzato in un arco di tempo più ampio, incentivando gli Stati membri a produrre meno rifiuti pericolosi e perciò diminuendo i loro spostamenti²⁷¹. Per poter dare attuazione a queste finalità, la Convenzione enuncia una serie di regole generali che dovrebbero essere applicate dai singoli Paesi.

Innanzitutto la movimentazione dei rifiuti pericolosi non può riguardare quelle nazioni che abbiano vietato l'importazione sul loro territorio di questo tipo di rifiuti, purché ne abbiano dato notizia alle altre Parti contraenti; inoltre l'area dell'Antartide non può essere coinvolta in questa pratica illecita. In questo caso viene data dunque grande importanza al principio di sovranità degli Stati, che possono autonomamente decidere quali rifiuti accettare e quali no²⁷².

Inoltre perché la spedizione dei rifiuti sia consentita sono necessari alcuni requisiti: prima di tutto lo Stato esportatore deve fornire la prova di non essere in grado di smaltire adeguatamente i rifiuti pericolosi prodotti. Inoltre la movimentazione può avvenire solo previa notifica al Paese importatore e di transito e con il loro consenso e deve poi essere allegata una scheda tecnica del materiale in transito, in modo che questo sia facilmente conoscibile²⁷³.

Uno dei problemi principali che si è dovuto affrontare nell'ambito della realizzazione della Convenzione, è stato quello relativo a quale fosse la

²⁷⁰ FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 16, ss.

²⁷¹ PINESCHI, *La Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri e il deposito di rifiuti pericolosi (Basilea, 22 marzo 1989)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, 3 fasc, 606.

²⁷² FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 54 ss.

²⁷³ IBIDEM, 55; PINESCHI, *La Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri e il deposito di rifiuti pericolosi (Basilea, 22 marzo 1989)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, 3 fasc, 606 s.

definizione di rifiuti pericolosi che doveva rientrare nell'accordo. L'articolo 2 al primo paragrafo, dispone che i rifiuti sono tutti quegli oggetti che vengono eliminati, o per i quali vi è l'intenzione o l'obbligo di eliminarli, in base a quanto previsto dalla legislazione dei singoli Paesi²⁷⁴. La questione principale da affrontare, è che dal testo dell'articolo non è chiaro se i rifiuti da ricomprendere nella Convenzione siano solo quelli per cui il diritto nazionale preveda un obbligo di smaltimento, oppure se possano essere considerati tali anche quei rifiuti che nella pratica son smaltiti o per cui comunque sia presente l'intenzione di smaltirli. L'interpretazione dominante propende tuttavia per sostenere questa seconda ipotesi, sia perché considerata meno restrittiva, sia perché se venisse applicata la prima teoria, rischierebbe di essere snaturata l'essenza stessa della Convenzione, che si propone come uno strumento per porre delle regole a livello internazionale²⁷⁵.

Anche il concetto stesso di "rifiuti pericolosi", contenuto all'articolo 1, presenta della criticità: infatti secondo la norma sono così qualificabili quei rifiuti ricompresi nell'Allegato I della Convenzione, o che abbiano almeno uno degli attributi indicati nel successivo Allegato III, ma sono ricompresi nella categoria anche tutti quei rifiuti ritenuti pericolosi dai singoli Stati²⁷⁶. La problematicità non sta tanto nella definizione fornita dall'articolo, bensì dal modello apprestato dalla Convenzione per quanto riguarda i relativi Allegati. Infatti non viene indicata quale debba essere la soglia minima di sostanze pericolose che i rifiuti possono contenere, ed inoltre viene sottolineato come non esistano test *standard* ed uguali per tutti per decidere sulla pericolosità dei rifiuti; in questo modo la scelta risulta

²⁷⁴ Art. 2, par. 1, Convenzione di Basilea, «Per "rifiuti" si intendono le sostanze o gli oggetti che si eliminano, che si ha l'intenzione di eliminare o che si è tenuti a eliminare in virtù delle disposizioni del diritto nazionale.»

²⁷⁵ FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 59 ss.

²⁷⁶ Art. 1, par. 1, Convenzione di Basilea, «Sono considerati "rifiuti pericolosi" ai sensi della presente Convenzione i seguenti rifiuti che sono oggetto di movimenti oltre frontiera: a) i rifiuti appartenenti a una delle categorie che figurano nell'Allegato I, tranne quelli che non hanno nessuna caratteristica fra quelle indicate nell'Allegato III, e b) i rifiuti ai quali non si applicano le disposizioni del capoverso a), ma che sono definiti o considerati pericolosi dalla legislazione interna della Parte che è Stato d'esportazione, d'importazione o di transito.»

abbastanza disomogenea, perché legata ai test ed ai procedimenti fatti dalle singole nazioni²⁷⁷.

Anche per quanto riguarda la nozione di “movimento transfrontaliero”, vi sono delle zone d’ombra: l’articolo 2 paragrafo 3 prevede che il fenomeno si verifichi ogni volta che vengano trasferiti dei rifiuti pericolosi da un territorio sotto la giurisdizione di uno Stato, a quello o attraverso quello che è soggetto ad una diversa giurisdizionalità statale. In più nella norma si dispone che l’azione possa essere realizzata anche qualora la movimentazione di rifiuti avvenga verso o attraverso un’area libera da giurisdizione, purché l’operazione in oggetto riguardi almeno due Paesi²⁷⁸.

Il problema riscontrato in questo caso sta nel fatto che la movimentazione dei rifiuti può avvenire mediante varie modalità, cioè attraverso la terraferma, ma anche via mare o per via aerea. Questo comporta che per le ultime due tipologie di trasporto, sia difficile applicare il concetto di “area sotto la giurisdizione”, soprattutto quando questo interessi la zona economica esclusiva ed il mare territoriale, due aree su cui gli Stati non possiedono una sovranità illimitata.

La questione potrebbe essere risolta con una lettura combinata della Convenzione di Basilea, insieme con la Convenzione di Montego Bay. L’articolo 2 paragrafo 9 della Convenzione sulla movimentazione dei rifiuti pericolosi²⁷⁹, dispone infatti che, per “area sotto la giurisdizione di uno Stato”, si intenda qualsiasi zona dove uno Stato eserciti la propria potestà legislativa ed amministrativa nell’ambito della tutela della salute e dell’ambiente. Questa norma però da sola non basta a fare chiarezza, per questo motivo è necessario ricorrere al

²⁷⁷ FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 62 s.

²⁷⁸ Art. 2, par. 3, Convenzione di Basilea, «per “movimento oltre frontiera” si intende qualsiasi movimento di rifiuti pericolosi o di altri rifiuti in provenienza da una zona sottoposta alla giurisdizione nazionale di uno Stato verso o attraverso una zona sottoposta alla giurisdizione nazionale di un altro Stato oppure verso o attraverso una zona non sottoposta alla giurisdizione nazionale di alcuno Stato, a condizione che almeno due Stati siano interessati dal movimento.»

²⁷⁹ Art. 2, par. 9, Convenzione di Basilea, «per “zona sottoposta alla giurisdizione nazionale di uno Stato” si intende, qualsiasi zona terrestre, marittima o area all’interno della quale uno Stato esercita, conformemente al diritto internazionale, competenze amministrative e normative in materia di protezione della salute umana o dell’ambiente.»

supporto della Convenzione sul diritto del mare, che all'articolo 2²⁸⁰, specifica che la sovranità di uno Stato, intesa anche come giurisdizione in materia di salute e ambiente, riguarda il mare territoriale, il fondo marino ad esso relativo e lo spazio aereo sovrastante.

Il problema sembrerebbe però rimanere per quanto attiene alla zona economica esclusiva, dove appunto ogni Stato ha una sovranità limitata. Tuttavia anche in questo caso viene in soccorso la Convenzione di Montego Bay, che al paragrafo 1 dell'articolo 56, dispone che lo Stato possiede la giurisdizione in materia di tutela dell'ambiente marino²⁸¹; dunque leggendo anche questa norma alla luce dell'articolo 2 paragrafo 9 della Convenzione di Basilea, si può affermare che anche per questa tipologia di area sia valevole il trattato sulla movimentazione dei rifiuti pericolosi²⁸².

Il Trattato in esame per poter essere concretamente valido, dispone di una serie di strumenti di controllo, per verificare che le norme in esso contenute siano effettivamente rispettate dagli Stati contraenti. Il primo meccanismo in esame è previsto dall'articolo 19 ed è chiamato *verification*, perché qualora una Parte si accorga che un'altra Parte non rispetti le regole della Convenzione, può darne notizia al Segretariato, che funge da organo di raccordo e coordinamento²⁸³. Il problema tuttavia è la scarsa efficacia di questa procedura, perché nell'articolo non vengono menzionate le misure che la Segreteria può approntare in risposta al

²⁸⁰ Art. 2, par. 1 e 2, Convenzione di Montego Bay, «1) La sovranità dello Stato costiero si estende, al di là del suo territorio e delle sue acque interne e, nel caso di uno Stato arcipelago, delle sue acque arcipelagiche, a una fascia adiacente di mare, denominata mare territoriale. 2) Tale sovranità si estende allo spazio aereo soprastante il mare territoriale come pure al relativo fondo marino e al suo sottosuolo.»

²⁸¹ Art. 56, par. 1, Convenzione di Montego Bay, «Nella zona economica esclusiva lo Stato costiero gode di: b) giurisdizione conformemente alle pertinenti disposizioni della presente Convenzione, in materia di: iii) protezione e preservazione dell'ambiente marino.»

²⁸² FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 65 s.

²⁸³ Art. 19, Convenzione di Basilea, «Ogni Parte che abbia ragione di credere che un'altra Parte agisca o abbia agito in violazione degli obblighi derivanti dalle disposizioni della presente Convenzione può informarne la Segreteria; nel qual caso essa informa immediatamente e contemporaneamente, direttamente o per il tramite della Segreteria, la Parte oggetto delle sue allegazioni. Tutte le informazioni pertinenti dovranno essere trasmesse alle Parti dalla Segreteria.»

comportamento illecito di una Parte e quindi la *verification* rimane poco applicata²⁸⁴.

Qualora dovesse svilupparsi una controversia fra due Stati membri, è stato previsto dall'articolo 20 della Convenzione uno strumento per la risoluzione, che innanzitutto prevede che le due parti cerchino di dirimere la questione mediante accordi e negoziati fra di loro. Nel caso in cui le trattative falliscano, la contesa deve essere trasferita dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia oppure prende avvio un arbitrato²⁸⁵. Anche in questo caso tuttavia, il meccanismo difetta di effettività, perché non è stata più prevista, come lo era in passato, una forma di conciliazione fra le Parti in presenza di una commissione, la quale, nonostante non fornisse un parere vincolante, esercitava comunque un ruolo di supervisione e controllo²⁸⁶.

L'ultimo degli strumenti messi in campo dalla Convenzione, e forse anche quello più efficace, è il meccanismo di *compliance*. In questo caso si cerca di andare a realizzare degli interventi di prevenzione rispetto a quegli Stati membri che si trovino in difficoltà nell'applicazione delle norme della Convenzione, evitando di dare inizio a procedimenti di tipo conflittuale, bensì controllando e sostenendo la Parte inadempiente, affinché giunga ad una corretta esecuzione degli obblighi convenzionali²⁸⁷. Nello specifico l'organo deputato a gestire la fase di *compliance*, è uno speciale Comitato di 15 membri nominati dalle Parti e che ruotano a scadenze regolari.

Lo strumento in esame funziona con le modalità del ricorso, che viene inoltrato al Comitato, dallo Stato che non riesca a rispettare le prescrizioni della Convenzioni, oppure dal Segretariato qualora rilevi delle criticità

²⁸⁴ FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 72 s.

²⁸⁵ Art. 20, par. 1 e 2, Convenzione di Basilea, «1) Qualora, fra le Parti, non ci si potesse intendere sull'interpretazione, sull'applicazione o sull'osservanza della presente Convenzione o di uno dei suoi protocolli, le Parti in causa si sforzeranno di dirimere la controversia mediante trattative o qualsiasi altra via pacifica di loro scelta. 2) Se le Parti in causa non riescono a risolvere la loro controversia con i mezzi indicati nel paragrafo precedente, il caso, se le Parti ne convengono, è sottoposto alla Corte Internazionale di Giustizia o a una procedura arbitrale nelle condizioni definite nell'allegato VI relativo all'arbitrato. [...]»

²⁸⁶ FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 73 s.

²⁸⁷ IBIDEM, 79.

nell'adempimento o ancora da un' altra Parte, se è direttamente interessata o colpita dall'inadempienza di un altro Paese. Il ricorso deve descrivere in maniera dettagliata i fatti e la Parte in contesa può aggiungere dei commenti alla documentazione già in esame presso il Comitato. Successivamente il ricorso viene esaminato e possono essere applicate svariate misure allo Stato membro inadempiente: nei casi più semplici vengono formulati dei pareri e delle raccomandazioni non vincolanti, nel caso in cui la situazione presenti una maggiore gravità possono essere emanati degli avvisi o anche delle diffide e viene favorita l'assistenza tecnica ed economica al Paese inadempiente²⁸⁸.

2.5.1. L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Basilea.

Anche l'Unione Europea fa parte della Convenzione di Basilea, avendovi aderito nel 1998 con la decisione numero 93²⁸⁹. Tuttavia prima di giungere a questa scelta, la Comunità Europea aveva già intrapreso un percorso per attuare delle norme e delle procedure comuni ai vari Stati membri nell'ambito dei rifiuti. Ad esempio nel 1975 era stata emanata la Direttiva numero 442 relativa alla gestione dei rifiuti, che forniva le prime definizioni e basi normative comuni inerenti alla materia. Successivamente nel 1991, probabilmente anche per effetto della Convenzione di Basilea, veniva adottata la Direttiva numero 689, che si poneva l'obiettivo di riavvicinare le legislazioni nazionali sul tema dei rifiuti pericolosi²⁹⁰. Nonostante queste iniziative, che andavano nella direzione di una maggiore armonizzazione e regolamentazione delle norme riguardanti i rifiuti, soltanto nel 1993, l'Unione Europea è riuscita a sviluppare un regolamento sul movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi.

Il Regolamento CEE numero 259, è stato creato *ad hoc* per potere dare attuazione all'interno dei confini dell'Unione, alla Convenzione di Basilea, come

²⁸⁸ IBIDEM, 80 ss.

²⁸⁹ Art. 1, Decisione CEE n. 93 del 1998, «E' approvata a nome della Comunità economica europea la convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, adottata a Basilea il 22 marzo 1989. Il testo della convenzione è accluso alla presente decisione.»

²⁹⁰ FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 129 ss.

è esposto chiaramente sin dall'articolo 1²⁹¹. Come per la Convenzione del 1989, anche per i Paesi comunitari, la spedizione dei rifiuti deve avvenire previa notifica ed autorizzazione dello Stato di transito o destinatario. Tuttavia il Regolamento CEE va in parte oltre, perché dispone delle condizioni ulteriori: ad esempio l'impianto di smaltimento del Paese destinatario deve essere autorizzato e possedere quei requisiti tecnici necessari per un corretto smaltimento; in più la nazione che spedisce i rifiuti è obbligata a riprenderseli qualora l'operazione non venga conclusa²⁹².

²⁹¹ Art. 1, par. 1, Regolamento CEE n. 259 del 1993, «*Il presente regolamento si applica alle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dalla stessa.*»

²⁹² FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 131 s.

CAPITOLO III

LA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA DI RIFIUTI E LA SUA INCIDENZA SULLA NORMATIVA ITALIANA

SOMMARIO: 3.1. Le direttive CEE 156/1991 e 689/1991 sui rifiuti ed i rifiuti pericolosi. – 3.1.1. La rivoluzione apportata in Italia dal decreto legislativo “Ronchi” n. 22/1997. – 3.2. La direttiva “quadro” sui rifiuti n. 98/2008. – 3.2.1. Il decreto legislativo n. 205/2010, che applica la direttiva n. 98/2008 in Italia e istituisce il sistema SISTRI. – 3.3. La direttiva n. 99/2008 CE in tema di tutela penale dell’ambiente. – 3.3.1. La legge n. 68/2015: profili di innovazione e criticità. – 3.4. Le politiche europee per prevenire e combattere la gestione illecita dei rifiuti. – 3.5. Differenze e punti di contatto tra la normativa italiana e la normativa europea.

3.1. Le direttive CEE 156/1991 e 689/1991 sui rifiuti ed i rifiuti pericolosi.

In Europa la normativa sui rifiuti è numerosa e nel corso degli anni è andata aggiornandosi e modificandosi, per poter continuare a fornire il proprio essenziale apporto agli ordinamenti dei Paesi membri, in un mondo dove la sensibilità verso l’ambiente è mutata e progredita.

A tal proposito, già negli anni ’70 del Novecento la Comunità Economica Europea (CEE), inizia a sviluppare una disciplina che riguardi questo ambito. Infatti viene adottata la Direttiva numero 442 del 1975 relativa ai rifiuti ed alla loro gestione, che fornisce le prime nozioni sulla materia ed indica le attività del riciclaggio e del recupero, come linee guida da seguire²⁹³.

A distanza di più di quindici anni, nel marzo del 1991, la Comunità Economica Europea, decide di applicare una nuova Direttiva, la numero 156, che va a modificare quella precedente del 1975. Nei “considerando” che precedono la normativa vera e propria, si evince come lo scopo principale della novella direttiva sia quello di garantire una più efficace gestione dei rifiuti, da realizzare

²⁹³ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 3.

attraverso vari strumenti. Innanzitutto le nozioni relative alla materia in esame dovrebbero essere comuni a tutti i Paesi membri, inoltre dovrebbe essere ridotta la loro movimentazione e la loro gestione dovrebbe essere effettuata in presenza di autorizzazioni specifiche, infine dovrebbero essere implementati il riciclo ed il recupero dei rifiuti, nel solco degli indirizzi già tracciati dalla vecchia direttiva 442/1975²⁹⁴.

Nell'articolo 1 della nuova regolamentazione, sono descritte le principali nozioni relative alla materia, dall'elemento che ne è oggetto, i rifiuti, al coloro che sono i soggetti agenti, il produttore ed il detentore, fino ad arrivare alle diverse modalità di gestione dei rifiuti, come lo smaltimento, il recupero e la raccolta. I rifiuti secondo la disciplina in esame, sono quelle sostanze od oggetti contenuti in un allegato alla norma, che vengono rilasciati dal detentore per sua intenzione, o perché sottoposto ad un obbligo di disfarsene²⁹⁵. Questa definizione verrà poi ripresa pedissequamente dal decreto legislativo Ronchi, che apporterà delle importanti innovazioni in Italia sul tema dei rifiuti.

Passando ai soggetti, per la normativa comunitaria il produttore è colui che attraverso determinate attività, abbia prodotto i rifiuti, ma è anche colui che mediante operazioni di miscuglio e pretrattamento, abbia alterato e mutato l'originaria natura del rifiuto²⁹⁶. Questo concetto è innovativo perché il legislatore europeo, oltre a prevedere una figura di produttore che genera rifiuti da un punto di vista quantitativo, allarga la definizione anche a colui che modifichi la natura del vecchio rifiuto, creandone un altro²⁹⁷. Il detentore dei rifiuti invece, è concetto

²⁹⁴ IBIDEM, 3 s, in particolare si fa riferimento ai "considerando" numero 3, 6, 9 e 10 della direttiva 156/1991.

²⁹⁵ Art. 1, lett. a, Dir. CEE n. 156 del 1991, «Ai sensi della presente direttiva, si intende per: a) rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.»

²⁹⁶ Art. 1, lett. b, Dir. CEE n. 156 del 1991, «produttore: la persona la cui attività ha prodotto rifiuti (produttore iniziale) e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti.»

²⁹⁷ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 6 s.

più ampio, che ricomprende sia il produttore, sia la persona fisica o giuridica, quindi anche enti e società, che detiene i rifiuti²⁹⁸.

Passando all'analisi della gestione dei rifiuti, questa ricomprende le diverse operazioni attinenti al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento), più in aggiunta i controlli effettuati sulle discariche anche dopo la loro chiusura²⁹⁹. La nuova definizione di "gestione" differisce da quella precedente, contenuta nella direttiva del 1975, la quale ricomprendeva anche lo smaltimento. Il legislatore europeo del 1991 preferisce invece eliminare dal concetto di gestione le attività di smaltimento, perché ritenute operazioni solitamente più inquinanti e meno in linea con gli obblighi di una maggiore tutela ambientale³⁰⁰.

L'articolo 3 dispone che ogni Stato membro, con i propri mezzi, dovrebbe raggiungere l'obiettivo di diminuire la produzione di rifiuti ed il loro livello di nocività, per poter garantire una più corretta protezione dell'ambiente. Questi obiettivi possono essere attuati applicando diverse pratiche, dal loro utilizzo come fonte di energia al loro recupero, fino ad arrivare all'uso delle migliori pratiche tecnologiche che consentano di inquinare meno.

Negli articoli successivi la direttiva numero 156, passa direttamente a regolare come debbano avvenire le fasi finali del trattamento dei rifiuti, cioè lo smaltimento ed il recupero. È specificato che queste due operazioni debbano avvenire in condizioni di sicurezza, senza cagionare danno alla salute umana o all'ambiente³⁰¹.

²⁹⁸ Art. 1, lett. c, Dir. CEE n. 156 del 1991, «*detentore: il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene.*»

²⁹⁹ Art. 1, lett. d, Dir. CEE, n. 156 del 1991, «*gestione: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni nonché il controllo delle discariche dopo la loro chiusura.*»

³⁰⁰ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 7 s, *le attività di smaltimento sono descritte nell'allegato II A e ricomprendono operazioni come la messa in discarica dei rifiuti, l'incenerimento, il deposito permanente e preliminare, tutte azioni sicuramente che comportano un certo livello di inquinamento ambientale.*

³⁰¹ Art. 4, par. 1, Dir. CEE n. 156 del 1991, «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente [...].*»

Viene inoltre disposto che i Paesi membri si dotino, ognuno singolarmente, di impianti diffusi sul loro territori per il trattamento dei rifiuti³⁰² e che sviluppino piani nazionali per la gestione dei rifiuti³⁰³. In particolare la rete di strutture per lo smaltimento dovrebbe essere costruita in osservazione del principio delle migliori tecnologie adottabili, temperato però con il principio dell'economicità. I piani di gestione invece, dovrebbero fornire informazioni sui rifiuti (quantità, provenienza, tipologia)³⁰⁴.

La normativa europea prevede poi un regime particolarmente stringente, formato da autorizzazioni ed iscrizioni agli appositi albi, per tutti quegli operatori, sia privati che pubblici, che si occupino della gestione dei rifiuti. Secondo gli articoli 9 e 10 infatti, le imprese che rispettivamente effettuino lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti, possono operare solo in possesso di una specifica autorizzazione concessa dall'autorità, che fornisca varie indicazioni sulle modalità di smaltimento³⁰⁵. Tuttavia nel caso di impianti che recuperino rifiuti o che effettuino l'auto-smaltimento, cioè lo smaltimento sul luogo di produzione degli stessi, non è necessaria l'autorizzazione. Questa dispensa però, può essere concessa solo qualora l'autorità competente abbia previsto delle regole generali relative a quantità e tipologia di rifiuti e le modalità di smaltimento rispettino le disposizioni dell'articolo 4³⁰⁶.

³⁰² Art. 5, par. 1, Dir. CEE n. 156 del 1991, « *Gli Stati membri, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi [...].*»

³⁰³ Art. 7, par. 1, Dir. CEE n. 156 del 1991, « *Per realizzare gli obiettivi previsti negli articoli 3, 4 e 5 la o le autorità competenti di cui all'articolo 6 devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti [...].*»

³⁰⁴ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 13 ss.

³⁰⁵ IBIDEM, 16 s, *l'articolo 9 della direttiva 156/1991, prevede che l'autorizzazione per le aziende che effettuino smaltimento di rifiuti debba indicare tipologia e quantità di rifiuti, le norme in materia di sicurezza, e le modalità con cui avverrà lo smaltimento, incluso il luogo.*

³⁰⁶ Art. 11, par. 1, Dir. CEE n. 156 del 1991, « *[...] possono essere dispensati dall'autorizzazione di cui all'articolo 9 o all'articolo 10: a) gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione e b) gli stabilimento o le imprese che recuperano rifiuti. Tale dispensa di può concedere solo: - qualora le autorità competenti abbiano adottato per ciascun tipo di attività norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni alle quali l'attività può essere dispensata dall'autorizzazione e - qualora i tipi o le quantità di rifiuti ed i metodi di smaltimento o di recupero siano tali da rispettare le condizioni imposte all'articolo 4.*»

Per concludere, l'articolo 16 prevede anche un obbligo per ogni Paese membro di stilare un rapporto in cui descrive le misure adottate per adeguarsi alla vigente direttiva; tale rapporto verrà poi inviato ogni 3 anni alla Commissione, che lo esaminerà³⁰⁷.

La Comunità Economica Europea è intervenuta anche sul tema dei rifiuti pericolosi e sempre nel 1991, precisamente il 12 dicembre, ha emanato la Direttiva numero 689, relativa a questa tipologia di rifiuti. In particolare la norma in questione modifica la vecchia direttiva 319/1978 sui rifiuti tossici e nocivi ed integra anche la direttiva 156/1991, fornendo una normativa più dettagliata e chiara sul tema. Dai "considerando" posti all'inizio di questa nuova direttiva, si evince che lo scopo del legislatore, sia quello di sviluppare norme dettagliate sui rifiuti pericolosi, con delle definizioni precise e dei controlli rigorosi relativi alle fasi del loro trattamento³⁰⁸. In aggiunta a questi obiettivi, deve aggiungersi l'intento, esplicitato al primo paragrafo dell'articolo 1, di armonizzare la normativa dei Paesi membri su questa materia³⁰⁹.

Sempre nell'articolo 1, ma al quarto paragrafo, è contenuta la nozione di rifiuti pericolosi; questi possono essere identificati in base a determinate caratteristiche contenute nell'allegato III della direttiva, ma possono anche essere identificati dai singoli Stati, a patto che presentino una delle qualità elencate nel medesimo allegato³¹⁰.

I primi due paragrafi dell'articolo 2 dispongono invece degli obblighi per i singoli Stati, che dovrebbero prevedere delle norme, affinché i rifiuti pericolosi

³⁰⁷ Art. 16, par. 1, Dir. CEE n. 156 del 1991, «Ogni tre anni, e per la prima volta il 1 aprile 1995, gli Stati membri trasmettono alla Commissione una relazione sulle misure adottate per l'attuazione delle disposizioni della presente direttiva [...]».

³⁰⁸ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 21 s.

³⁰⁹ Art. 1, par. 1, Dir. CEE n. 689 del 1991, «La presente direttiva, elaborata in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 75/442/CEE, mira a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri sulla gestione controllata dei rifiuti pericolosi.»

³¹⁰ Art. 1, par. 4, Dir. CEE n. 689 del 1991, «Ai fini della presente direttiva, si intende per "rifiuti pericolosi": - i rifiuti precisati in un elenco da stabilirsi conformemente alla procedura prevista all'articolo 18 della direttiva 75/422/CEE e basato sugli allegati I e II della presente direttiva entro i sei mesi che precedono la data di applicazione della presente direttiva. Tali rifiuti devono possedere almeno una delle caratteristiche elencate nell'allegato III. [...] – qualsiasi altro rifiuto che, secondo uno Stato membro, possiede una delle caratteristiche indicate nell'allegato III [...].»

depositati o messi in discarica siano identificabili³¹¹ e non possano essere soggetti a miscelazione, da parte delle aziende che li trattano³¹². Lo stesso articolo 2 però ammette la mescolazione dei rifiuti pericolosi fra loro o con quelli non pericolosi, qualora vengano rispettate le condizioni sul loro smaltimento in assenza di danni all'ambiente o alla salute umana, così come previsto dell'articolo 4 della direttiva 442/1975. Infine nel caso in cui i rifiuti siano già stati mescolati, devono essere separati, a patto che l'operazione non comporti costi eccessivi e siano effettivamente realizzabile³¹³.

Diversamente dalle aziende che trattano rifiuti non pericolosi, quelle deputate allo smaltimento dei rifiuti pericolosi devono essere fornite di autorizzazione, anche qualora effettuino l'auto-smaltimento, derogando così al regime previsto dalla direttiva 156/1991.

A causa della loro nocività, i rifiuti pericolosi sono sottoposti a misure stringenti. Partendo dall'articolo 4, questo prevede che le imprese che gestiscono tali tipi di scarti, debbano essere soggette ai controlli delle autorità e debbano tenere dei registri con le informazioni sui rifiuti, potendo così applicare gli articoli 13 e 14 della direttiva 442/1975³¹⁴. Inoltre a norma dell'articolo 5, i rifiuti pericolosi devono essere adeguatamente imballati nelle fasi della raccolta, del

³¹¹ Art. 2, par. 1, Dir. CEE n.689 del 1991, «*Gli Stati membri prendono le misure necessarie per esigere che in ogni luogo in cui siano depositati (messi in discarica) rifiuti pericolosi, questi ultimi siano catalogati e identificati.*»

³¹² Art. 2, par. 2, Dir. CEE n.689 del 1991, «*Gli Stati membri prendono le misure necessarie per esigere che gli stabilimenti e le imprese che provvedono allo smaltimento, al recupero, alla raccolta o al trasporto di rifiuti pericolosi non mescolino categorie diverse di rifiuti pericolosi o rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi.*»

³¹³ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 25.

³¹⁴ Art. 4, par. 1 e 2, dir. CEE n. 689 del 1991, «*1) L'articolo 13 della direttiva 442/1975/CEE è applicabile anche ai produttori dei rifiuti pericolosi. 2) L'articolo 14 della direttiva 442/1975/CEE è applicabile anche ai produttori dei rifiuti pericolosi ed a tutti gli stabilimenti e le imprese che effettuano il trasporto di rifiuti pericolosi.*»

trasporto e del deposito temporaneo³¹⁵ ed in più, nel caso in cui siano soggetti a movimentazione, devono essere accompagnati da un formulario³¹⁶.

La direttiva 689/1991 dispone infine che le autorità dei Paesi membri sviluppino dei piani di gestione *ad hoc* per i rifiuti pericolosi e che, come previsto anche dalla direttiva 156/1991, comunichino alla Commissione i risultati raggiunti nell'ambito del processo di adeguamento ai dettati della direttiva in questione³¹⁷.

3.1.1. La rivoluzione apportata in Italia dal decreto legislativo “Ronchi” n. 22/1997.

Il decreto legislativo numero 22, denominato anche decreto “Ronchi” dal cognome del ministro dell'ambiente dell'epoca, entra in vigore il 2 marzo del 1997. Già dal suo titolo, si può intuire che lo scopo della norma, sia quello di dare attuazione alle più recenti disposizioni comunitarie in tema di rifiuti, rifiuti pericolosi ed imballaggi³¹⁸.

Con il suo ingresso nell'ordinamento italiano, il decreto in esame abroga tutte le precedenti disposizioni di legge in materia di rifiuti³¹⁹, sostituendole con una disciplina che, sulla carta dovrebbe contribuire a rendere più chiara ed efficiente la legislazione sul tema, grazie anche all'apporto delle norme europee. Tuttavia così non è, in quanto la nuova disciplina viene adottata in tempi brevi e con la decretazione d'urgenza, per poter attuare le nuove leggi europee entro il 25

³¹⁵ Art. 5, par. 1, Dir. CEE n 689 del 1991, «*Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, nel corso della raccolta, del trasporto e del deposito temporaneo, i rifiuti siano adeguatamente imballati ed etichettati in conformità delle norme internazionali e comunitarie in vigore.*»

³¹⁶ Art. 5, par. 3, Dir. CEE n 689 del 1991, «*I rifiuti pericolosi, qualora vengano trasferiti, devono essere accompagnati da un formulario di identificazione [...].*»

³¹⁷ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 27 s.

³¹⁸ Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22. Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 689/1991/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

³¹⁹ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 41 s, *ad esempio viene abrogato il D.P.R. 915/1982 che aveva regolato fino a quel momento lo smaltimento dei rifiuti in attuazione della direttiva europea 442/1975, ma anche i decreti legge 361/1987 e 527/1988, che disponevano misure urgenti in tema di rifiuti.*

febbraio 1997. Una delle conseguenze perciò, è che non viene creato un Testo Unico sulla materia dei rifiuti, bensì un insieme di articoli poco omogenei e senza la presenza di principi generali nell'*incipit* della disciplina³²⁰.

Passando all'analisi dei principali contenuti del decreto Ronchi, si può notare come nell'articolo 2 vengano espone le finalità della norma, che in sostanza coincidono con quelle elencate nella direttiva 156/1991. Dunque c'è il riferimento ad una accresciuta protezione ambientale, basata sui principi di responsabilità e cooperazione fra i soggetti agenti nel settore, così come l'attenzione a che le operazioni di recupero e smaltimento dei rifiuti, non cagionino danni all'ambiente ed alla salute delle persone³²¹.

Una delle più importanti novità è la mutata nozione di "smaltimento di rifiuti". Infatti, prima lo smaltimento ricomprendeva diverse operazioni, come il conferimento, la raccolta, il trasporto, il riciclo, il recupero, era quindi considerato come una sorta di gestione dei rifiuti³²²; con il decreto del 1997 invece, lo smaltimento viene considerato come una delle attività finali della più ampia fase della gestione³²³.

Per quanto concerne l'ambito delle definizioni, il decreto Ronchi mutua i concetti espressi nella normativa comunitaria, tant'è che le nozioni di rifiuto, produttore, detentore, gestione, raccolta, smaltimento e recupero, utilizzano letteralmente, gli stessi identici termini adottati dalla direttiva 156/1991; cambiano solo i numeri degli allegati di riferimento. Rispetto alla direttiva del 1991 però, vengono aggiunte nuove importanti definizioni. Da segnalare l'introduzione delle

³²⁰ GIAMPIETRO, *Il decreto legislativo n. 22/97 di attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti: le perduranti situazioni di conflitto con la normativa europea*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1997, fasc. 3-4, 398 s.

³²¹ Art. 2, co. 1, 2, 3, D. Lgs n. 22 del 1997, «1) *La gestione dei rifiuti [...] è disciplinata dal presente decreto al fine di assicurare un' elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci [...]; 2) I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente [...]; 3) La gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti [...].»*

³²² BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 43 s.

³²³ Art. 5, co. 1, D. Lgs. n. 22 del 1997, «*Lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti.*»

figure della raccolta differenziata, cioè la raccolta effettuata dividendo i rifiuti in base alla loro composizione (carta, vetro, plastica...) ³²⁴, della bonifica, intesa come eliminazione della fonte inquinante ³²⁵, della messa in sicurezza, che invece è una pratica per isolare la fonte inquinante ³²⁶ ed infine deposito temporaneo.

Proprio relativamente alla nozione di deposito temporaneo, si può cogliere una prima differenza con la disciplina comunitaria. Questa operazione viene effettuata prima della raccolta e consiste nel concentrare i rifiuti nell'area in cui sono stati prodotti ³²⁷. La differenza sta nelle condizioni che il legislatore italiano aggiunge, affinché il deposito temporaneo si realizzi. Queste condizioni infatti, non sono presenti nella più chiara e semplice direttiva europea, la quale non ritiene che questa operazione faccia parte delle attività di recupero e smaltimento, come invece avviene in Italia, dove di conseguenza verrà richiesto ai giudici nostrani un arduo lavoro di interpretazione della norma ³²⁸.

Il decreto Ronchi sviluppa poi quella classificazione fra rifiuti urbani e speciali, e rifiuti pericolosi e non pericolosi, che caratterizza ancora oggi la normativa italiana sui rifiuti. In questo modo, viene superata la precedente tripartizione prevista dal D.P.R. 915/1982, il quale insieme ai rifiuti urbani e speciali, prevedeva anche la categoria dei rifiuti tossico-nocivi ³²⁹.

³²⁴ Art. 6, co. 1, lett. f, D. Lgs. n. 22 del 1997, «raccolta differenziata: la raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee.»

³²⁵ Art. 6, co. 1, lett. n, D. Lgs. n. 22 del 1997, «bonifica: ogni intervento di rimozione della fonte inquinante e di quanto dalla stessa contaminato fino al raggiungimento dei valori limite conformi all'utilizzo previsto dell'area.»

³²⁶ Art. 6, co. 1, lett. o, D. Lgs. n. 22 del 1997, «messa in sicurezza: ogni intervento per il contenimento o isolamento definitivo della fonte inquinante rispetto alle matrici ambientali circostanti.»

³²⁷ Art. 6, co. 1, lett. m, D. Lgs. n. 22 del 1997, «deposito temporaneo: il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti alle condizioni seguenti [...]»

³²⁸ GIAMPIETRO, *Il decreto legislativo n. 22/97 di attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti: le perduranti situazioni di conflitto con la normativa europea*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1997, fasc. 3-4, 49 s.

³²⁹ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 49 s, i rifiuti urbani previsti dal decreto Ronchi, sono quelli domestici provenienti da abitazioni, ma anche quelli non pericolosi, provenienti da luoghi non adibiti ad abitazione; vi sono poi ancora i rifiuti vegetali e quelli provenienti dallo spazzamento delle strade. I rifiuti speciali sono invece quelli che derivano da attività industriali, agricole, edili, commerciali, di artigianato...

Per quanto riguarda la disciplina dei detentori e dei produttori, questa ricalca quella prevista dalla direttiva 156/1991 all'articolo 8, in cui viene disposto che queste figure consegnino i rifiuti ad un soggetto terzo ed autorizzato, che li raccolga o che effettui lo smaltimento³³⁰. Tuttavia è presente una notevole differenza con la normativa comunitaria. Il terzo comma dell'articolo 10 del decreto Ronchi infatti, afferma che il detentore vada esente da responsabilità per un errato smaltimento dei rifiuti, qualora abbia conferito i rifiuti ad un soggetto pubblico di raccolta o nel caso in cui il detentore possieda il formulario³³¹. In questo modo il legislatore italiano contravviene al principio del "chi inquina paga", di ispirazione comunitaria, secondo il quale spetterebbe al detentore il costo, e dunque l'onere, di smaltire correttamente i rifiuti³³².

Anche nel campo degli obblighi di comunicazione da parte dei soggetti, che svolgono la gestione dei rifiuti, la norma del 1997 si conforma solo in parte alla direttiva europea. Se infatti l'articolo 11 al terzo comma, dispone che coloro che svolgano tale attività, debbano comunicare al Catasto dei rifiuti la quantità e la tipologia dei rifiuti trattati³³³, il legislatore italiano ha comunque previsto delle deroghe per alcune categorie di soggetti. Ad esempio non devono sottostare a questa disciplina le aziende o gli enti diversi da quelli artigianali ed industriali, così come i piccoli artigiani con meno di tre dipendenti³³⁴; si vengono così a creare delle zone d'ombra, dove la disciplina appresta sembra essere più debole.

In tema di autorità a cui spetti far rispettare le disposizioni della direttiva 156/1991, e sviluppare dei piani nazionali di gestione dei rifiuti, il legislatore

³³⁰ IBIDEM, 55.

³³¹ Art. 10, co. 3, D. Lgs. n. 22 del 1997, «*La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa: a) in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta; b) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario [...].*»

³³² GIAMPIETRO, *Il decreto legislativo n. 22/97 di attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti: le perduranti situazioni di conflitto con la normativa europea*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1997, fasc. 3-4, 408.

³³³ Art. 11, co. 3, D. Lgs. n. 22 del 1997, «*Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto dei rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti, ovvero svolge le operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti, [...] sono tenuti a comunicare annualmente con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività [...].*»

³³⁴ GIAMPIETRO, *Il decreto legislativo n. 22/97 di attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti: le perduranti situazioni di conflitto con la normativa europea*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1997, fasc. 3-4, 409.

italiano prevede un ordine gerarchico, che va dal livello più alto, lo Stato, a quello più basso, i comuni.

Il decreto Ronchi assegna le competenze generali allo Stato, che utilizza tutti gli strumenti necessari per attuare l'indirizzo ed il coordinamento della norma in esame, delineare le regole generali per la gestione dei rifiuti ed individuare le tecniche e le proposte più utili per diminuire la produzione di rifiuti e ridurre la loro pericolosità³³⁵. Oltre a queste più importanti competenze, ne sono state affiancate altre, come ad esempio, la descrizione dei singoli piani relativi al riciclaggio ed al recupero dei rifiuti, l'indicazione delle misure economiche volte a favorire questo tipo di pratiche e la creazione di modelli generali che regolino la raccolta differenziata.

Gli altri enti territoriali hanno funzioni più limitate, ma comunque non meno importanti. È stato infatti previsto che alle Regioni spetti il compito di approvare e, qualora sia necessario, modificare, i piani locali di gestione dei rifiuti e di bonifica. Oltre a ciò, devono rilasciare le autorizzazioni per le operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti e l'approvazione dei progetti riguardanti la creazione di nuovi impianti per il trattamento. Le Province invece devono occuparsi di organizzare ed effettuare i controlli sulle varie attività di gestione dei rifiuti, mentre ai Comuni sta il compito di gestire i rifiuti urbani e decidere quali rifiuti speciali, possano essere assimilati a quelli urbani³³⁶.

³³⁵ Art. 18, co. 1, lett. a, b, c, D. Lgs. n. 22 del 1997, « Spettano allo Stato: a) le funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie all'attuazione del presente decreto [...] ; b) la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, nonché l'individuazione dei fabbisogni per lo smaltimento dei rifiuti sanitari, anche al fine di ridurre la movimentazione; c) l'individuazione delle iniziative e delle misure per prevenire e limitare, anche mediante il ricorso a forme di deposito cauzionale sui beni immessi al consumo, la produzione dei rifiuti, nonché per ridurre la pericolosità degli stessi.»

³³⁶ BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998, 78 ss.

3.2. La direttiva quadro sui rifiuti n. 98/2008.

Questa nuova Direttiva europea sui rifiuti, entrata in vigore nel dicembre del 2008, è frutto di un quinquennio di lavori da parte della Commissione, che si è adoperata affinché venisse sviluppata una normativa moderna, in grado di sostituire adeguatamente la vecchia direttiva 12/2006 sui rifiuti e la direttiva 689/1991 sui rifiuti pericolosi.

Gli articoli 1 e 4 della nuova disciplina, delineano rispettivamente quelle che sono le linee guida a cui si è ispirato il legislatore europeo per varare questa direttiva e le modalità di svolgimento della gestione dei rifiuti.

Punto di partenza è la tutela dell'ambiente, che ha come sempre il suo punto focale, nella riduzione della produzione dei rifiuti e nella diminuzione dell'utilizzo delle risorse. L'articolo 1 però, nella sua parte finale, introduce anche il concetto di economia circolare, su cui dovrà essere fondato il futuro sviluppo economico³³⁷.

Nell'articolo 4 invece, vengono esposti i passaggi, che dovranno caratterizzare la gestione dei rifiuti, partendo da quello più importante della prevenzione, utile appunto ad evitare un'eccessiva produzione di rifiuti, fino ad arrivare allo smaltimento, la fase finale, dove si giunge quando i rifiuti non possono essere recuperati o riciclati³³⁸.

Dall'analisi di questi due articoli, si evince come il principio che funge da collante, fra gli obiettivi della direttiva e la loro concreta applicazione, sia quello della prevenzione, enunciato all'articolo 9. Sostanzialmente quest'ultimo lemma, elenca tutta una serie di pratiche che i Paesi membri dovrebbero adottare, per contribuire alla riduzione dei rifiuti: si inizia con la creazione di modelli di

³³⁷ Art. 1, Dir. Ue n. 98 del 2008, «La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli effetti generali dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficienza, che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione.»

³³⁸ Art. 4, par. 1, Dir. Ue, n. 98 del 2008, «La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia e; e) smaltimento.»

sviluppo sostenibili, proseguendo con l'utilizzo di prodotti che siano duraturi e non sottoposti al fenomeno della cosiddetta "obsolescenza programmata", cioè la previsione di un tempo di durata determinato per il prodotto, prima che diventi inutilizzabile. Inoltre vengono incoraggiate le pratiche del riutilizzo e della riparazione, ma vengono anche sostenute campagne di sensibilizzazione sul tema³³⁹.

Per quanto riguarda l'ambito delle definizioni, si può notare come il concetto di rifiuti, sia rimasto identico a quelli precedenti, essendo ancora una volta i rifiuti identificati, come quelle sostanze di cui il detentore si disfi, o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. Tuttavia c'è da segnalare come, attraverso lo sviluppo delle nozioni di sottoprodotti e "cessazione della qualifica di rifiuto", cosiddetto "*end of waste*", il concetto stesso di rifiuti venga delineato in maniera più precisa e reso più chiaro.

L'articolo 5 definisce i sottoprodotti, come quelle sostanze derivanti da processi produttivi, che non abbiano come obiettivo principale la loro produzione; i sottoprodotti per essere tali, devono inoltre poter essere usati in un nuovo procedimento produttivo che sia legale e senza subire pretrattamenti³⁴⁰. Sostanzialmente questa norma fornisce una risposta ad un'esigenza, che era avvertita già da tempo, in quanto vi era confusione nel distinguere i concetti di rifiuto e sottoprodotto. Ciò comportava problemi non solo dal punto di vista giuridico, ma anche economico. Infatti nel caso in cui un produttore utilizzava un

³³⁹ Art. 9, par. 1, lett. a, b, d, m, Dir. Ue n. 98 del 2008, «*Gli Stati membri adottano misure volte a evitare la produzione di rifiuti. Tali misure quanto meno: a) promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili; b) incoraggiano la progettazione, fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, riparabili, riutilizzabili e aggiornabili; d) incoraggiano il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovano attività di riparazione e di riutilizzo [...]; m) sviluppano e supportano campagne di informazione per sensibilizzare alla prevenzione dei rifiuti e alla dispersione dei rifiuti.*»

³⁴⁰ Art. 5, par. 1, Dir. Ue n. 98 del 2008, «*Gli Stati membri adottano misure appropriate per garantire che una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto non sia considerato rifiuto, bensì sottoprodotto se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o; b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.*»

sottoprodotto, essendo tale sostanza qualificata come rifiuto, il titolare dell'azienda poteva andare incontro a ritardi nelle procedure autorizzative, ma anche a rischi legali. Di conseguenza molti produttori continuavano a sfruttare le materie prime a disposizione nell'ambiente per sviluppare i propri prodotti, aumentando così il numero dei rifiuti in circolazione³⁴¹.

Per quanto riguarda l'*end of waste* invece, la nuova direttiva del 2008, stabilisce che i rifiuti che sono stati recuperati, riciclati o abbiano subito altre operazioni di trattamento, possano smettere di essere tali, qualora rispettino determinati requisiti. Prima di tutto devono essere utilizzati per obiettivi determinati e a patto che possano essere oggetto di una domanda ed un'offerta di mercato. Inoltre devono rispettare i criteri relativi alla commercializzazione dei prodotti e non devono avere effetti negativi sull'ambiente e la salute umana³⁴². Anche in questo caso la direttiva 98/2008, pone rimedio ad un problema avvertito già da tempo, ma su cui le precedenti normative del 1975 e del 1991 erano rimaste inattive, anche perché all'epoca le pratiche del recupero e del riciclaggio dei rifiuti, non si erano sviluppate ancora appieno³⁴³.

La direttiva in esame interviene anche in tema di responsabilità nell'ambito della gestione dei rifiuti, con gli articoli 8 e 15, che prevedono una responsabilità di tipo esteso, in capo ai produttori e i detentori di rifiuti. Secondo la prima norma, i Paesi membri dell'Unione Europea dovrebbero sviluppare degli strumenti, per assicurarsi che le persone fisiche e giuridiche che gestiscano i rifiuti, siano oggetto di una responsabilità estesa del produttore³⁴⁴. Questa

³⁴¹ GIAMPIETRO, *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, 2009, 38 s.

³⁴² Art. 6, par. 1, Dir. Ue n. 98 del 2008, «*Gli Stati membri adottano misure appropriate per garantire che i rifiuti sottoposti a un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti, e; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.*»

³⁴³ GIAMPIETRO, *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, 2009, 78.

³⁴⁴ Art. 8, par. 1, Dir. Ue n. 98 del 2008, «*Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi,*

previsione trova la propria base nel primo paragrafo dell'articolo 15. Qui si dispone che i produttori ed i detentori di rifiuti, effettuino le operazioni di trattamento o in proprio, oppure consegnando i rifiuti a soggetti terzi (commercianti, imprese, enti...), ma sempre nel rispetto degli articoli 4 e 13 della direttiva, relativi alla gerarchia dei rifiuti ed alla protezione della salute umana e dell'ambiente³⁴⁵.

Questo tipo di responsabilità dunque è molto ampia, perché riguarda gli ambiti del civile, del penale, ma anche del settore amministrativo. Inoltre si può affermare che sia basata sul principio di corresponsabilità, perché è riferita ai produttori ed ai detentori di rifiuti, ma anche a tutti quei soggetti od imprese, che si occupino dei rifiuti fino al loro ingresso negli impianti di trattamento; dunque le figure in questione sono responsabili fino a quando il rifiuto non sia stato smaltito o recuperato³⁴⁶.

Una disposizione molto importante ed innovativa è l'articolo 11, inerente al riutilizzo ed al riciclaggio dei rifiuti. Nell'articolo 3, al paragrafo 13, il riutilizzo viene descritto come l'insieme di quelle operazioni che consentono di usare nuovamente con le stesse modalità e per lo stesso scopo, quei prodotti e quei beni che non siano rifiuti³⁴⁷. Detto questo, l'articolo 11 impone agli Stati membri di favorire la pratica del riutilizzo e della riparazione dei beni, attraverso la creazione di sistemi appositi e usando strumenti economici, in più li obbliga ad implementare il riciclaggio, tramite lo sviluppo della raccolta differenziata³⁴⁸. Lo

fabbrichi, trasforma, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore [...].»

³⁴⁵ Art. 15, par. 1, Dir Ue n. 98 del 2008, «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegna ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato in conformità degli articoli 4 e 13.*»

³⁴⁶ GIAMPIETRO, *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, 2009, 123 ss.

³⁴⁷ Art. 3, par. 13, Dir. Ue n. 98 del 2008, «*13)riutilizzo: qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti.*»

³⁴⁸ Art. 11, par. 1, Dir. Ue n. 98 del 2008, «*Gli Stati membri adottano misure volte a promuovere la preparazione per il riutilizzo, in particolare incoraggiando la creazione e il sostegno di reti per la preparazione per il riutilizzo e per la riparazione, facilitando, ove compatibile con la corretta gestione dei rifiuti, il loro accesso ai rifiuti detenuti dai sistemi o dalle infrastrutture di raccolta che possono essere preparati per il riutilizzo, ma non sono destinati alla preparazione per il*

stesso articolo 11, al paragrafo 2, include degli obiettivi di riutilizzo e riciclaggio, che ogni Paese membro dovrebbe raggiungere entro un determinato limite di tempo.

Per quanto riguarda l'ambito delle autorizzazioni, l'articolo 23 dispone che i singoli Stati prevedano delle autorizzazioni, rilasciate dalle autorità di competenza, per tutti quegli enti od imprese che operino nel settore del trattamento dei rifiuti. Le autorizzazioni devono inoltre possedere dei contenuti informativi minimi, relativi alla quantità e tipologia dei rifiuti, alle misure cautelative utilizzate, ai controlli che vengono effettuati ed allo svolgimento delle varie attività di trattamento³⁴⁹.

Una novità importante inserita all'ultimo paragrafo dell'articolo 23, è quella dell'autorizzazione cosiddetta combinata. Tale tipo di permesso, permette di cumulare in un'unica licenza l'autorizzazione oggetto dell'articolo in esame e quella ottenuta mediante una diversa disposizione comunitaria o nazionale. Questo cumulo può avvenire però solo se siano rispettate le disposizioni dell'articolo 23 e serve sostanzialmente per semplificare la pratica amministrativa, evitando che si sommino dei permessi aventi lo stesso contenuto³⁵⁰.

La disciplina dedicata ai piani di gestione dei rifiuti, rimane abbastanza invariata. L'articolo 28 afferma che gli Stati debbano sviluppare questi programmi, che sono obbligatori, indicando *in primis* la tipologia e la quantità di rifiuti prodotti da ciascun territorio. Devono poi essere svolte valutazioni sull'utilità di aprire nuovi impianti, così come di chiuderne altri, bisogna individuare i siti dove smaltire i rifiuti e favorire politiche di gestione dei rifiuti³⁵¹.

riutilizzo da parte degli stessi sistemi o infrastrutture, e promuovendo l'uso di strumenti economici, criteri in materia di appalti, di obiettivi quantitativi o di altre misure.»

³⁴⁹ Art. 23, par. 1, Dir Ue n. 98 del 2008, «*Gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue: a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie.»*

³⁵⁰ GIAMPIETRO, *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, 2009, 140 s.

³⁵¹ IBIDEM, 161.

In questo ambito la novità forse più rilevante risulta però essere quella fornita dall'articolo 31, che prevede la possibilità per le associazioni interessate, ma anche per il pubblico, di partecipare ai processi decisionali relativi alla creazione dei piani di gestione dei rifiuti³⁵².

La direttiva del 2008 va ad incidere anche in materia di rifiuti pericolosi, tant'è che anche la definizione di questa tipologia di scarti viene modificata. Nel secondo paragrafo dell'articolo 3, si afferma che i rifiuti pericolosi sono quelli che possiedono determinate caratteristiche di pericolosità, descritte nell'allegato II, tuttavia non vi è più il riferimento all'elenco di rifiuti pericolosi che era previsto nella direttiva 689/1991³⁵³.

La direttiva 98/2008 poi, specifica che tutte le varie fasi della gestione dei rifiuti pericolosi, debbano avvenire nel rispetto dell'articolo 13, dunque evitando di cagionare pericolo per l'ambiente e la salute umana. A ciò si aggiunga che l'articolo 19, prevede che durante lo svolgimento delle medesime operazioni, i suddetti rifiuti vengano imballati ed etichettati, in ossequio alla vigente normativa internazionale³⁵⁴.

3.2.1. Il decreto legislativo n. 205/2010, che applica la direttiva n. 98/2008 in Italia e istituisce il sistema SISTRI.

Il Decreto legislativo numero 205, entra in vigore nel dicembre del 2010, per ottemperare alle disposizioni della direttiva 98/2008 e apporta diverse modifiche agli articoli del Testo Unico Ambientale del 2006, talvolta eliminandone anche alcuni o aggiungendone di nuovi. Ma soprattutto il decreto 205/2010, introduce il Sistri (Sistema di Controllo della Tracciabilità dei Rifiuti),

³⁵² Art. 31, Dir Ue n. 98 del 2008, «*Gli Stati membri provvedono affinché le pertinenti parti interessate e autorità e il pubblico in generale abbiano la possibilità di partecipare all'elaborazione dei piani di gestione e dei programmi di prevenzione dei rifiuti [...].*»

³⁵³ ³⁵³ GIAMPIETRO, *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, 2009, 266.

³⁵⁴ Art .19, par. 1, Dir Ue n. 98 del 2008, «*Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, nel corso della raccolta, del trasporto e del deposito temporaneo, i rifiuti pericolosi siano imballati ed etichettati in conformità delle norme internazionali e comunitarie in vigore.*»

strumento che va a sostituire l'insieme di registri di controllo e formulari, che hanno regolato la materia fino a quel momento³⁵⁵.

Nell'analisi del testo della nuova normativa, si può notare come la nozione di rifiuto in sostanza non cambi. La terminologia utilizzata dal decreto legislativo in esame è identica a quella della direttiva 98/2008 e del Testo Unico del 2006; rispetto a quest'ultimo viene solo eliminato il riferimento all'elemento oggettivo dell'allegato A, dove erano elencate le categorie di rifiuti³⁵⁶.

Accanto ad un concetto di rifiuto che rimane identico a quello precedente, c'è però una definizione di sottoprodotto, che subisce delle importanti modifiche, per merito della legislazione comunitaria. Secondo il decreto del 2010, i sottoprodotti sono quelle sostanze od oggetti, che si originano da processi produttivi il cui scopo sia la produzione di un altro bene. Questi residui per essere definiti sottoprodotti, dovranno inoltre essere usati direttamente ed in maniera legale, senza bisogno di pretrattamenti, in un procedimento produttivo, che può essere il medesimo che li ha generati, ma anche uno successivo³⁵⁷.

La norma in questione ricalca abbastanza fedelmente le disposizioni in materia della direttiva 98/2008; solo nella seconda condizione viene aggiunta la postilla dell'utilizzo del sottoprodotto nel medesimo processo produttivo oppure in uno successivo. In tal modo il legislatore italiano apporta una miglioria al testo comunitario, andando a specificare meglio il concetto in esame ed estendendo la

³⁵⁵ GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs. 205/2010, aggiornato al Testo Unico Sistri*, Milano, 2011, 2 ss.

³⁵⁶ IBIDEM, 31 s.

³⁵⁷ Art. 12, D. Lgs. n. 205 del 2010, «Dopo l'articolo 184 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 sono inseriti i seguenti: articolo 184-bis (sottoprodotto). 1) E' un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera "a", qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.»

nozione di sottoprodotto anche a quei residui che vengano utilizzati in un processo, che non sia solo quello che li abbia prodotti³⁵⁸.

I vecchi requisiti del sottoprodotto, contenuti alla lettera *p*, dell'articolo 183 del TUA, risultano invece ampiamente modificati. La vecchia norma, definiva i processi produttivi che generano i sottoprodotti, come “non direttamente destinati alla loro produzione”, mentre ad oggi si fornisce una definizione più chiara, utilizzando il termine “scopo primario”. Inoltre mentre ad oggi i sottoprodotti non possono subire trattamenti che si discostino da quelli abitualmente messi in atto, in precedenza invece, la norma vietava i cosiddetti trattamenti preventivi e le trasformazioni preliminari, facendo riferimento a delle pratiche totalmente differenti. Infine, il vecchio testo del TUA, richiedeva solamente che i sottoprodotti non generassero emissioni, che fossero diversi e dunque maggiori, rispetto a quelli emessi dall'impianto che li aveva prodotti; adesso invece vi è un divieto più ampio, che vieta di cagionare impatti negativi per l'ecosistema e la salute umana³⁵⁹.

Altra novità importante introdotta dal decreto 205/2010, è quella della responsabilità estesa del produttore originario, che può essere adottata dal legislatore italiano con specifiche modalità da lui determinate³⁶⁰ e comporta l'assunzione da parte del produttore, dell'onere di gestire anche le fasi finali di vita del prodotto, da lui generato, trattato trasformato, venduto o importato. La decisione di rendere facoltativa questa scelta, può lasciare in parte perplessi, tuttavia c'è da segnalare, come sia la stessa direttiva europea 98/2008 a non rendere vincolante questa decisione.

³⁵⁸ GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs. 205/2010, aggiornato al Testo Unico Sistri*, Milano, 2011, 47.

³⁵⁹ IBIDEM, 42 ss.

³⁶⁰ Art. 3, D. Lgs. n. 205 del 2010, «Dopo l'articolo 178 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è inserito il seguente articolo: articolo 178-bis (responsabilità estesa del produttore). [...] possono essere adottati, previa consultazione delle parti interessate, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare aventi natura regolamentare [...], le modalità e i criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto, inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti, e nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo il loro utilizzo [...].»

L'innovazione più importante della riforma del 2010, è però l'introduzione del SISTRI. Questo strumento era stato ideato già nel 2007, per rendere informatizzata e quindi più efficace, la tracciabilità dei rifiuti. In seguito veniva inserito nel comma 3-*bis* dell'articolo 189 del TUA, grazie al decreto legislativo 4/2008, il quale però disponeva soltanto una mera previsione di introduzione del SISTRI³⁶¹.

Secondo il novello articolo 188-*bis*, comma 2, introdotto dal decreto del 2010, la tracciabilità dei rifiuti può effettuarsi ancora con due modalità alternative: o attraverso l'iscrizione al sistema informatico SISTRI oppure mediante la vecchia iscrizione di tipo cartaceo, formata da registri di carico e scarico e dal formulario per identificare i rifiuti³⁶². I comma 3 e 4 del medesimo articolo, specificano chiaramente, che è necessaria soltanto un tipo di iscrizione, quindi ad esempio il soggetto che si segni nel SISTRI, non dovrà compilare i modelli cartacei e così viceversa.

Il successivo articolo 188-*ter* elenca tutta una serie di soggetti obbligati a fare l'iscrizione al SISTRI³⁶³ ed altri per cui la medesima iscrizione è facoltativa. Un'importante deroga è inoltre prevista al secondo comma del rinnovato articolo 188 del TUA, relativo alla responsabilità estesa di produttori e detentori di rifiuti. Infatti viene disposta una responsabilità limitata alle sfere di competenza, per quei soggetti che siano già iscritti al SISTRI³⁶⁴. Tale norma serve per rendere meno farraginoso il procedimento del tracciamento del rifiuto e della relativa

³⁶¹ GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs. 205/2010, aggiornato al Testo Unico Sistri*, Milano, 2011, 101 s.

³⁶² Art. 16, D. Lgs. n. 205 del 2010, «*Gli articoli 188, 189, 190 e 193, sono modificati come segue: articolo 188-bis (controllo della tracciabilità dei rifiuti). 2) A tal fine, la gestione dei rifiuti deve avvenire: a) nel rispetto degli obblighi istituiti attraverso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) [...]; b) nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché del formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193.*»

³⁶³ Secondo l'articolo 188-*ter* devono aderire al SISTRI gli enti e le aziende che producano rifiuti speciali, sia pericolosi che non, così come i soggetti dediti al commercio ed all'intermediazione di rifiuti. Nel novero sono ricomprese anche quelle imprese che operino nel settore dei trasporti, del riciclaggio e del recupero dei rifiuti

³⁶⁴ Art. 16, D. Lgs. n. 205 del 2010, «*Gli articoli 188, 189, 190 e 193, sono modificati come segue: Articolo 188(Responsabilità della gestione dei rifiuti). 2) [...] qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), di cui all'articolo 188-bis, comm. 2, lett. "a", la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva area di competenza stabilita dal predetto sistema.*»

responsabilità in capo a chi lo gestisca, perché grazie al SISTRI i rifiuti sono costantemente monitorati.

L'introduzione del SISTRI, ha reso necessario cambiare anche le norme inerenti alle autorizzazioni e ai vari registri. Ad esempio fra le modifiche più importanti, rientra il novellato articolo 189 del TUA, il quale dispone che il catasto dei rifiuti debba essere coordinato con il nuovo sistema di tracciabilità informatico. Il catasto dei rifiuti possiede una sede centrale a Roma, presso l'ISPRA e una sezione per ogni regione italiana; le varie sezioni regionali si occupano di raccogliere i dati relativi alla produzione, alla gestione ed ai costi dei rifiuti in quel territorio e poi li inviano alla sede centrale, che li integra con quelli raccolti dal SISTRI. Identica previsione riguarda i registri di carico e scarico, in cui sono annotate le caratteristiche dei rifiuti e che vengono anche essi integrati con il nuovo sistema di tracciabilità³⁶⁵.

Il decreto 205/2010 infine, fornisce anche una definizione di rifiuti pericolosi, per allinearsi alla direttiva europea del 2008, perché nella precedente normativa nazionale questo concetto era assente. Secondo il novellato articolo 183 del TUA, i rifiuti pericolosi sono quelli aventi quei requisiti di pericolosità indicati nel primo allegato al decreto³⁶⁶. Inoltre alcune caratteristiche di pericolosità che in precedenza non erano prese in considerazione qualora raggiungessero determinati valori limite indicati negli allegati, perché mancavano i parametri di riferimento, adesso vengono incluse nel novero³⁶⁷.

3.3. La direttiva n. 99/2008 CE in tema di tutela penale dell'ambiente.

Un'altra direttiva europea molto importante varata sempre nel 2008, è la numero 99 inerente alla tutela penale dell'ambiente. Questa normativa è

³⁶⁵ GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs. 205/2010, aggiornato al Testo Unico Sistri*, Milano, 2011, 144.

³⁶⁶ Art. 10, co. 1, D. Lgs. n 205 del 2010, «L'articolo 183 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è sostituito dal seguente: articolo 183 (definizioni): co.1, lett. "b": rifiuto pericoloso: rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del presente decreto»

³⁶⁷ ³⁶⁷ GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs. 205/2010, aggiornato al Testo Unico Sistri*, Milano, 2011, 291, le caratteristiche in questione sono rispettivamente quelle di esplosivo, comburente, infettivo, rifiuti sprigionanti gas tossici a contatto con aria o acqua, sensibilizzanti ed eco tossico.

probabilmente ancora più rilevante rispetto alla numero 98, perché prevede una serie di disposizioni volte ad implementare il coordinamento in materia ambientale fra gli Stati, tramite l'utilizzo del diritto penale.

Prima dell'emanazione di questa disciplina, il legislatore comunitario si era accorto, anche grazie a svariate segnalazioni fatte alle corti dell'Unione da semplici cittadini, che le disposizioni europee in tema di ambiente, spesso non venivano applicate dagli Stati membri, le cui normative sul tema erano talvolta carenti. A ciò bisognava aggiungere che reati gravi, come il traffico illecito di rifiuti, avente carattere transnazionale, a causa delle differenze di legislazione fra i Paesi, veniva scarsamente punito.³⁶⁸

Per dare una risposta forte a tali problematiche, viene dunque varata la direttiva in esame, sulla tutela penale dell'ambiente. Già nei "considerando" iniziali è chiaro l'intento dell'Unione Europea, che vuole adoperarsi per rafforzare la protezione ambientale³⁶⁹, mediante un'armonizzazione delle norme in materia³⁷⁰ e con l'utilizzo di sanzioni che siano maggiormente efficaci³⁷¹.

Analizzando gli articoli della disciplina, si può notare che questa prevede delle sanzioni di tipo penale, soltanto per quelle azioni illecite commesse con dolo o con grave negligenza dall'agente. Queste attività sono elencate all'articolo 3 e costituiscono un numero chiuso, per cui il legislatore europeo non prevede una criminalizzazione per altri tipi di condotte meno gravi, che sono comunque punite dagli ordinamenti dei singoli Stati. L'illiceità delle condotte, consiste nel porre in

³⁶⁸ KARAMAT, *La politica dell'Unione Europea in relazione alle sanzioni ambientali. Proposte per una direttiva sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, 1 fasc., 7 ss; VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Riv. Comm. Int.*, 2010, 3 fasc., 449 ss, ad esempio, la legislazione ambientale dei Paesi europei, Italia *in primis*, era caratterizzata allora da numerose fattispecie di tipo contravvenzionale, con pene non molto alte.

³⁶⁹ Considerando 1, Dir. Ue n. 99 del 2008, «*Ai sensi dell'articolo 174, paragrafo 2, del trattato, la politica comunitaria in materia di ambiente deve mirare ad un elevato livello di tutela.*»

³⁷⁰ Considerando 4, Dir. Ue n. 99 del 2008, «*L'introduzione di regole comuni sui reati consente di usare efficaci metodi d'indagine e di assistenza, all'interno di uno Stato membro o tra diversi Stati membri.*»

³⁷¹ Considerando 5, Dir. Ue n. 99 del 2008, «*Un'efficace tutela dell'ambiente esige, in particolare, sanzioni maggiormente dissuasive per le attività che danneggiano l'ambiente [...].*»

essere queste attività, violando le norme ed regolamenti europei e dei Paesi membri³⁷².

Venendo alle sanzioni, la direttiva 99/2008 all'articolo 5, stabilisce che queste siano commisurate alla gravità del fatto, ma allo stesso tempo che abbiano un'efficacia deterrente³⁷³. Tuttavia, la tipologia delle sanzioni viene descritta solo in maniera generale, senza entrare nello specifico, indicando ad esempio massimi e minimi edittali, aggravanti e pene accessorie³⁷⁴. Tale situazione è dovuta alla sentenza della Corte di Giustizia Europea dell'ottobre 2007, che si è pronunciata sulla decisione quadro numero 667 del 2005, la quale sanciva delle sanzioni per l'inquinamento causato dalle navi. Nella causa in questione veniva stabilito che il tipo ed il grado delle sanzioni non potevano essere determinati dall'Unione Europea, bensì erano delle competenze che spettavano ai singoli Stati³⁷⁵.

Altra novità che la direttiva 99/2008 dispone per i Paesi membri, è quella di prevedere un' esplicita responsabilità per le persone giuridiche. È infatti da tempo assodato, come molti dei reati ambientali più gravi, siano commessi nell'ambito dell'attività di impresa. Per questo motivo l'articolo 6 dichiara che, qualora un soggetto apicale di un ente o di un'azienda, commetta uno dei reati elencati negli articoli 3 e 4 della medesima direttiva, creando un vantaggio alla persona giuridica, quest'ultima deve essere ritenuta responsabile³⁷⁶.

³⁷² KARAMAT, *La politica dell'Unione Europea in relazione alle sanzioni ambientali. Proposte per una direttiva sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, 1 fasc., 11 s, le attività sanzionate sono diverse, ma concorrono tutte a cagionare gravi rischi per l'ambiente e la salute umana. Si va dalla spedizione illecita di rifiuti, all'emissione, immissione o scarico nell'ambiente, di sostanze nocive che causino lesioni o decessi.

³⁷³ Art. 5 Dir. Ue n. 99 del 2008, «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive.*»

³⁷⁴ VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Riv. Comm. Int.*, 2010, 3 fasc., 455.

³⁷⁵ Corte di Giustizia Europea, 23/10/2007, C-440/05, www.eur-lex.europa.eu, punto 70, «*Per quanto riguarda invece la determinazione del tipo e del livello delle sanzioni penali applicabili, occorre evidenziare che questa non rientra nella competenza della Comunità, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione.*»

³⁷⁶ Art. 6, par. 1, Dir Ue n 99 del 2008, «*Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica [...].*»

In conclusione la direttiva in esame sembra avere dato un forte impulso all'attività legislativa dei singoli Stati in materia ambientale. In particolare la norma pare ipotizzare la costruzione di fattispecie penali di pericolo concreto, le cui sanzioni dovrebbero essere decise dai legislatori nazionali.

3.3.1. La legge n. 68/2015: profili di innovazione e criticità.

La legge numero 68 entra in vigore il 29 maggio del 2015 dopo una lunga attesa, e porta con sé le aspettative di chi, in questa nuova normativa, vede uno strumento per porre rimedio al caos legislativo che regna in Italia in materia ambientale.

La legge in esame viene promulgata anche per dare ottemperanza a quanto disposto dalla direttiva europea numero 99 del 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, che obbligava gli Stati membri a prevedere al più presto delle sanzioni di tipo penale, che fossero efficaci e dissuasive. Nello specifico la suddetta legge inserisce nel codice penale un nuovo titolo, il *6-bis*, derubricato "dei delitti contro l'ambiente". La scelta di porre questo nuovo titolo accanto a quello precedente relativo all'incolumità pubblica, è certamente positiva, in quanto il legislatore va sottolineare la stretta correlazione esistente fra la tutela dell'ambiente e la salute pubblica³⁷⁷.

Le fattispecie più importanti che vengono create, sono quelle di inquinamento ambientale, morte o lesioni come conseguenza di inquinamento ambientale ed il rinnovato delitto di disastro ambientale, rispettivamente descritti agli articoli *452-bis*, *452-ter* e *452-quater*. Vengono inoltre previste delle sanzioni anche per condotte come il traffico di materiale radioattivo, l'omessa bonifica e l'impedimento di controllo, in più sono previste delle aggravanti e sanzioni accessorie in determinati casi.

Venendo alla prima fattispecie, l'inquinamento ambientale punisce chiunque con una condotta abusiva, causi un peggioramento importante e

³⁷⁷ TELESKA, *Osservazioni sulla L. N. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, www.penalecontemporaneo.it, 4 ss.

quantificabile del suolo, dell'aria, dell'acqua, ma anche di flora e fauna, quindi dell'ecosistema nel suo complesso³⁷⁸. Il reato si verifica quando l'inquinamento viene cagionato in maniera "abusiva", cioè in palese contrasto o violazione di leggi statali, regionali, regolamenti ed anche precetti amministrativi, che regolino le attività considerate inquinanti e ne fissino delle soglie limite. Inoltre il termine "abusivamente" è inteso in senso ampio, potendovi essere ricomprese anche quelle norme non prettamente afferenti alla materia ambientale. In questo caso dunque, il legislatore italiano è più rigoroso rispetto a quello comunitario, che nella direttiva 99/2008 all'articolo 2, affermava che l'illecito riguardasse solo le direttive inerenti all'ambiente³⁷⁹.

Il vero problema dell'articolo 452-*bis*, sta però nel lessico scelto dal legislatore, che è vago ed indeterminato. Gli aggettivi "significativi" e "misurabili", mancano di determinatezza, così che spetterà al giudice decidere caso per caso la gravità della condotta posta in essere dall'agente, attraverso un giudizio che non potrà non basarsi sulle consulenze di periti esperti in materia³⁸⁰. Per misurare l'entità della compromissione o del deterioramento, potranno essere usati vari parametri, come ad esempio la frequenza e la grandezza dei superamenti dei valori limite, ma anche i tempi, i costi ed il grado di difficoltà delle operazioni di recupero o ripristino dei luoghi³⁸¹.

Per quanto riguarda il disastro ambientale, anche questa fattispecie risulta caratterizzata, da opacità e vaghezza del lessico. L'articolo 452-*quater* infatti, sanziona chiunque in maniera abusiva causi un disastro ambientale, esclusi però i casi previsti dalla fattispecie di disastro innominato contenuta all'articolo 434 del codice penale. Secondo la norma in esame, il disastro ambientale può consistere nell'alterare un ecosistema in maniera irreversibile o con modalità tali che l'eliminazione del danno, sia consentita solo attraverso provvedimenti costosi ed

³⁷⁸ Art. 452-*bis*, co. 1, c.p., «E' punito [...] chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.»

³⁷⁹ RUGA RIVA, *I nuovi ecocreati, commento alla legge 22 maggio 2015 n.68*, Torino, 2015, 5 ss.

³⁸⁰ TELESKA, *Osservazioni sulla L. N. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, www.penalecontemporaneo.it, 21 s.

³⁸¹ RUGA RIVA, *I nuovi ecocreati, commento alla legge 22 maggio 2015 n.68*, Torino, 2015, 11 s.

eccezionali; in più questo fatto può essere caratterizzato anche da un' offesa alla incolumità pubblica³⁸².

Prima della riforma apportata dalla Legge 68/2015, il disastro ambientale veniva punito tramite un'applicazione estensiva della fattispecie di disastro innominato, contenuta all'articolo 434 del codice penale. Nello specifico, veniva sanzionato, ed è tuttora sanzionato, chiunque causasse un disastro dal quale derivasse un pericolo per l'incolumità pubblica³⁸³. La norma in questione, è stata oggetto di una pronuncia della corte costituzionale nel 2008, a causa della sua presunta mancanza di tassatività, denunciata dal ricorrente. La corte costituzionale ha respinto questa ipotesi, ma nella sentenza ha fornito due importanti elementi. Per prima cosa ha enucleato una nozione più chiara ed unitaria di "disastro", partendo dai contenuti di sentenze precedenti, e affermando che questo consista in un evento distruttivo eccezionale e di ampia portata, con conseguenti effetti gravi, tali da costituire un pericolo per la vita o l'incolumità fisica per un imprecisato numero di persone³⁸⁴. Inoltre nella parte finale della sentenza, la corte auspicava un intervento del legislatore, affinché prevedesse una specifica fattispecie di disastro ambientale³⁸⁵.

³⁸² Art. 452-*quater*, co. 1, c.p., «Fuori dai casi previsti dall'articolo 434, chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito [...]. Costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.»

³⁸³ Art. 434, co.1, c.p., «Chiunque, fuori dai casi previsti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro è punito [...].»

³⁸⁴ Corte Costituzionale, 1/08/2008, n. 327, www.cortecostituzionale.it, « [...]delineare una nozione unitaria di "disastro", i cui tratti qualificanti si apprezzano sotto un duplice e concorrente profilo. Da un lato, sul piano dimensionale, si deve essere al cospetto di un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi. Dall'altro lato, sul piano della proiezione offensiva, l'evento deve provocare [...] un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone; senza che peraltro sia richiesta anche l'effettiva verifica della morte o delle lesioni di uno o più soggetti.»

³⁸⁵ Corte Costituzionale, 1/08/2008, n. 327, www.cortecostituzionale.it, « Ferma restando la conclusione raggiunta, è tuttavia auspicabile che talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre scevre da profili problematici, al paradigma punitivo del disastro innominato – e tra esse, segnatamente, l'ipotesi del cosiddetto disastro ambientale, che viene in discussione nei giudizi a quibus – formino oggetto di autonoma considerazione da parte

L'articolo 452-*quater* sembrerebbe essere approntato proprio per far fronte a questa carenza legislativa, tuttavia anche qui il lessico utilizzato per descrivere i tre eventi che sono conseguenza del disastro, manca di tassatività.

I primi due eventi relativi all'alterazione dell'equilibrio dell'ecosistema, vengono descritti con aggettivi non molto chiari e che possono recare confusione. Ad esempio il primo evento cagionato, che consiste nel mutamento "irreversibile" dell'ambiente, sembrerebbe prevedere un'ipotesi sostanzialmente identica a quella prevista dall'articolo 452-*bis* di "compromissione dell'ecosistema", ma viene punito con una pena più grave³⁸⁶. Allo stesso modo anche il secondo evento, viene descritto facendo ricorso ad una terminologia poco chiara, che descrive l'eliminazione dei danni causati all'ambiente, con parole come "particolarmente onerosa" e "provvedimenti eccezionali". Anche in questo caso quindi, il giudice dovrà formare il proprio convincimento sulla base delle stime fatte dai periti e di indici non inseriti nella norma³⁸⁷.

Anche l'ultimo fatto che può essere causato dal disastro, ossia l'offesa all'incolumità pubblica, presenta delle problematiche connesse sempre alla vaghezza della terminologia utilizzata. Infatti nella norma si parla di "persone offese o esposte a pericolo", con il rischio che con questa frase si possa indicare anche il fatto di cagionare morti o lesioni, creando così una sovrapposizione con l'articolo 452-*ter*, che punisce la morte o le lesioni che siano conseguenza del delitto di inquinamento ambientale di cui all'articolo 452-*bis*. Nonostante ciò le due norme devono rimanere ben distinte e non sanzionano una medesima condotta per diverse ragioni.

Prima di tutto l'articolo 452-*quater* prevede pene più basse rispetto all'articolo 452-*ter*, e quindi sarebbe illogico ritenere che il disastro ambientale punisca la causazione di morte o lesioni con sanzioni di minore intensità. Inoltre nel 452-*quater*, si fa riferimento ad un'offesa riguardante l'incolumità pubblica,

del legislatore penale, anche nell'ottica dell'accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella dell'integrità fisica e della salute, nella cornice di più specifiche figure criminose.»

³⁸⁶ CATENACCI, *L'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre*, dalla *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, 6.

³⁸⁷ RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015 n.68*, Torino, 2015, 33.

dove con questo termine si intende un'offesa ad un numero imprecisato di persone, e non un attacco all'integrità fisica³⁸⁸.

A ciò si aggiunga che l'ultimo evento descritto, non faccia alcun riferimento all'ambiente, o alla sua tutela, descrivendo invece un fatto inerente all'incolumità pubblica. La situazione è tale che alcuni commentatori si spingono ad affermare che in realtà, quest'ultima ipotesi, possa configurare una fattispecie di disastro sanitario³⁸⁹.

Altra norma sulla quale possono essere rilevati dei problemi è l'articolo 452-*sexies*, che punisce chiunque gestisca abusivamente materiale altamente radioattivo, prevedendo aumenti di pena qualora vengano causati dei deterioramenti o alterazioni dell'ambiente circostante ed anche se dalla condotta posta in essere, consegua la messa in pericolo della vita delle persone³⁹⁰. Questo lemma rischia sovrapporsi all'articolo 3 della legge 704/1982 sui materiali nucleari, che sanziona la medesima ipotesi. A ben vedere però, l'articolo della nuova legge del 2015 possiede un raggio di azione più ampio, per due motivi.

Nella vecchia normativa, le condotte devono avvenire in mancanza di autorizzazione, mentre la previsione attuale utilizza l'avverbio "abusivamente", ricomprendendo così le norme di settore, i regolamenti. Inoltre l'articolo 452-*sexies* punisce le azioni descritte con sanzioni più severe³⁹¹.

La legge in esame presenta inoltre delle importanti innovazioni, nell'ambito delle misure aggravanti e premiali, anche queste però sono scritte in modo da avere un'efficacia parziale.

Un chiaro esempio di ciò è l'articolo 452-*octies*, che dispone delle aggravanti, per coloro che commettano i delitti presenti nel nuovo titolo, nell'ambito dei reati di associazione a delinquere (art. 416 c.p.) e di associazione

³⁸⁸ IBIDEM, 35.

³⁸⁹ BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

³⁹⁰ Art. 452-*sexies*, co. 1, L. n. 68 del 2015, «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito [...] chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività.»

³⁹¹ RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015 n.68*, Torino, 2015, 40 s.

di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.). La norma infatti, sembrerebbe rispondere a quell'esigenza di punire le attività illecite nocive e pericolose per l'ambiente, messe in atto da organizzazioni criminali di vario tipo. Tuttavia non è chiaro perché in questo novero non rientri anche il traffico organizzato ed illecito di rifiuti, sanzionato dall'articolo 260 del TUA. Questo è infatti un ambito dove i consorzi criminali sono molto attivi e riescono a guadagnare ingenti somme di denaro, attraverso la movimentazione transfrontaliera dei rifiuti³⁹².

È inoltre previsto dall'articolo 452-*decies*, il cosiddetto ravvedimento operoso, che dispone delle diminuzioni di pena, per coloro che si impegnino ad evitare ulteriori conseguenze negative dell'attività delittuosa e che prima dell'inizio del dibattimento processuale pongano effettivamente in essere una delle seguenti azioni: ripristino dei luoghi, qualora sia fattibile, bonifica e messa in sicurezza. A ciò si aggiunge un'ulteriore ipotesi, che però sembrerebbe rientrare nell'ambito dell'attività di collaborazione con le forze di polizia, e consiste nell'indicare gli autori del delitto, nel togliere le risorse per commetterlo o nel descrivere dettagliatamente il fatto agli inquirenti³⁹³. La norma in questione avrebbe potuto essere resa in maniera migliore, nella parte in cui si richiede al soggetto agente di "adoperarsi" per scongiurare danni aggiuntivi all'ambiente. Con tale locuzione sembrerebbe infatti che per ottenere lo sconto di pena, basti soltanto la dimostrazione di volontà da parte del soggetto, senza avere un giudizio sul fatto che le lesioni ulteriori si siano verificate o meno³⁹⁴.

Ad un'analisi finale, la riforma in oggetto pare essere caratterizzata da una chiara incompletezza, nonostante le novità apportate alla legislazione italiana in tema di ambiente. La legge 68/2015 risulta sicuramente innovativa, perché immette nel nostro codice penale, delle specifiche fattispecie volte a tutelare

³⁹² IBIDEM, 50 ss.

³⁹³ Art. 452-*decies*, co.1, L. n. 68 del 2015, «*Le pene, [...] sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi, e diminuite da un terzo alla metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.*»

³⁹⁴ TELESKA, *Osservazioni sulla L. N. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, www.penalecontemporaneo.it, 12 s.

maggiormente l'ambiente, dando così attuazione alle previsioni della direttiva europea 99/2008. Tuttavia come si è avuto modo di vedere, la disciplina in esame è tratteggiata con una terminologia vaga e carente, che talvolta lascia delle lacune normative. Inoltre nonostante la tendenza a livello europeo di prevedere ipotesi di reato a pericolo astratto, la legge del 2015, soprattutto nei due articoli principali relativi all'inquinamento ed al disastro ambientale, adotta il modello del reato di danno, smentendo quindi questa attitudine. In questo modo perciò risulta difficile per il giudice, stabilire quando abbia avuto origine la causazione dell'evento, trattandosi nello specifico di fenomeni prolungati nel tempo e cagionati dall'assommarsi di più condotte³⁹⁵.

3.4. Le politiche europee per prevenire e combattere la gestione illecita dei rifiuti.

L'Europa inizia ad interessarsi e a legiferare in materia di gestione dei rifiuti, più tardi rispetto ai singoli Stati, che sul tema hanno sviluppato già delle norme specifiche. Tuttavia quando la Comunità Economica Europea decide di intervenire per tutelare l'ambiente e approntare delle norme sui rifiuti, lo fa in maniera sistematica e concreta.

I primi interventi comunitari sulla materia, possono farsi risalire agli anni '70 del Novecento, quando vengono emanate le direttive sull'eliminazione degli oli usati, sui rifiuti e sui rifiuti tossici e nocivi³⁹⁶. Successivamente la normativa sui rifiuti viene aggiornata nel 1991, come si è visto all'inizio del capitolo, con le direttive numero 156 e 689, quest'ultima inerente ai rifiuti pericolosi. La caratteristica di queste discipline, oltre a dare impulso a pratiche innovative come quelle del riciclo e del recupero, sta nel fatto che viene disposta

³⁹⁵ CATENACCI, *L'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre*, dalla *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, 7 ss.

³⁹⁶ FELIZIANI, *Tendenze evolutive della legislazione in materia di ambiente e rifiuti, tra diritto dell'Unione europea e diritti nazionali. Dall'assenza dell'Europa alla (quasi) scomparsa dello Stato*, 2015, www.federalismi.it, si fa riferimento rispettivamente alle direttive europee 439/1975/CEE, 442/1975/CEE e 319/1978/CEE.

un'armonizzazione e un avvicinamento fra le singole legislazioni nazionali in tema di rifiuti.

A queste iniziative vanno poi aggiunti i vari principi relativi all'ambiente, elaborati nel corso degli anni a livello comunitario e che costituiscono le basi su cui è fondata tutta la successiva disciplina. Nello specifico si fa riferimento ai principi di precauzione, dell'azione preventiva, del "chi inquina paga" e dello sviluppo sostenibile.

In seguito la politica dell'Unione Europea sui rifiuti, subisce un cambiamento. Mentre prima l'obiettivo principale era quello di approntare una corretta gestione dei rifiuti attraverso l'utilizzo delle migliori pratiche disponibili, a partire dal 2008 inizia ad essere operato un vero e proprio ripensamento delle modalità di questa gestione, che condurrà poi anche ad una riconsiderazione dei modelli economici e di sviluppo adottati fino ad ora.

In particolare con la direttiva quadro sui rifiuti 98/2008, inizia ad essere teorizzato l'avvento dell'economia circolare, basata sul recupero, riciclo e riutilizzo dei prodotti. Questo modello economico dovrebbe essere applicato proprio per consentire una minore produzione di rifiuti, elemento che il legislatore comunitario individua, come il criterio principe per permettere un minore inquinamento ambientale causato dai rifiuti e consentire una loro gestione più sostenibile. Sempre dello stesso anno è la direttiva numero 99, che sostanzialmente dispone per i Paesi membri, di rafforzare la tutela dell'ambiente attraverso la costruzione di specifiche ipotesi di reato in tema di ambiente.

Infine bisogna aggiungere che con la direttiva 851/2018 sull'economia circolare, che verrà esaminata nei successivi capitoli, l'Unione europea ha dato definitivamente il via a quella transizione ecologica tanto auspicata negli ultimi anni.

3.5. Differenze e punti di contatto tra la normativa italiana e la normativa europea.

Alla luce di quanto scritto in questo paragrafo, si potrebbe affermare che la disciplina italiana sui rifiuti, e più in generale sull'ambiente, sia stata e sia ancora adesso ampiamente influenzata dalle varie direttive europee, che si sono succedute nel corso degli anni. Nello specifico la normativa comunitaria sulla materia, risulta sempre svolgere una funzione impulso e sostegno allo sviluppo delle singole legislazioni nazionali sull'ambiente nello specifico sui rifiuti, predisponendo nel tempo obblighi specifici per gli Stati membri ed enunciando e chiarendo i principi generali.

Ciò detto vi sono dunque numerosi punti di contatto fra le due discipline, essendo la normativa italiana in gran parte derivata da quella europea. La legislazione italiana in tema di ambiente mutua diverse nozioni da quella comunitaria, a partire originariamente da quella di rifiuto, per giungere in tempi più recenti a quelle di sottoprodotto, *end of waste* ed ai alle caratteristiche che identificano i rifiuti pericolosi. La stessa gerarchia delle operazioni di gestione dei rifiuti, è modificata in ottemperanza al contenuto delle direttive del 1991, con la fase dello smaltimento che viene considerata a parte e come un'attività da porre in essere come *extrema ratio*, qualora non sia stato possibile procedere al recupero ed al riciclaggio. Sempre grazie all'intervento europeo, con la direttiva 98/2208 che prevede degli obiettivi di raccolta differenziata e riciclo da raggiungere per i Paesi membri, l'Italia cerca di implementare queste operazioni, nell'ottica di una migliore gestione dei rifiuti.

A voler ben vedere le differenze non sono molte, sarebbe probabilmente più corretto parlare di ritardi del legislatore italiano nel recepire ed uniformarsi a quanto previsto a livello comunitario. Ne è un esempio la successione di leggi e decreti che si sono avvicendate nel corso del tempo in Italia, per attuare la normativa europea: il decreto Ronchi del 1997 entra in vigore 6 anni dopo l'emanazione delle direttive del 1991 sui rifiuti e rifiuti pericolosi, lo stesso avviene con la legge 68/2015 che recepisce i contenuti della direttiva 99/2008.

CAPITOLO IV

LA NORMATIVA DI FRANCIA, SPAGNA E GERMANIA IN MATERIA AMBIENTALE

SOMMARIO: 4.1. La disciplina ambientale in Francia. – 4.2. La disciplina ambientale in Spagna. – 4.3. La disciplina ambientale in Germania. – 4.4 Le riforme apportate dagli ordinamenti francese, spagnolo e tedesco, alla luce della Direttiva europea n.99/2008. – 4.5. Il contrasto al traffico illecito di rifiuti pericolosi in Francia, Spagna e Germania.

4.1. La disciplina ambientale in Francia.

L'esperienza giuridica ambientale in Francia presenta delle similitudini con il sistema giuridico italiano, soprattutto con riguardo alla fase iniziale, di creazione e sviluppo dell'apparato normativo ambientale.

Solo nel 1976 venne riconosciuto all'ambiente il rango di bene unitario. La nozione di ambiente tuttavia, è ancora molto vaga e coincide con quella di patrimonio naturale³⁹⁷. Negli anni '90 del secolo scorso, è promulgata la *Loy Barnier*, che cerca di implementare la tutela ambientale, attraverso la previsione del diritto ad un ambiente salubre, a cui corrisponde il dovere, per gli enti pubblici e privati, di proteggere l'ecosistema³⁹⁸.

Come in Italia quindi, il diritto ambientale risulta frammentato in varie disposizioni, fino a quando nel 2000, il legislatore d'Oltralpe emana il *Code de*

³⁹⁷ Art. 110-1, co. 1, *Code de l'environnement*, «*Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.*»

³⁹⁸ FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017, www.federalismi.it, 22 s.

l'environnement, che raccoglie e riordina tutte le precedenti norme in materia di ambiente³⁹⁹.

Al pari dell'esperienza giuridica italiana, che se ne è discostata soltanto in sede di approvazione della legge n. 68 del 2015, ancora attualmente nell'ordinamento francese in materia, il diritto penale dell'ambiente non è contenuto nel codice penale, bensì all'interno del *Code de l'environnement*.

Sempre in linea con le riflessioni che la scienza giuridica ha dedicato al T.U.A. è possibile affermare che le numerose fattispecie poste a tutela non dell'ambiente nel complesso, ma delle singole matrici, rendano la disciplina penale ambientale presente nel *Code de l'environnement*, frammentata e ancillare rispetto al diritto amministrativo.

Infatti le poche norme presenti nel codice penale, che in apparenza dovrebbero proteggere l'ambiente, sembrano invece essere costruite in modo tale che non sia apprestata una effettiva difesa a questo bene giuridico⁴⁰⁰. Mancano nel codice penale francese, delle fattispecie in cui l'oggetto della tutela sia l'ambiente. La protezione dell'ecosistema è sempre indiretta, come dimostra ad esempio l'ipotesi del delitto di distruzione di beni altrui, che è aggravata nel caso in cui riguardi l'incendio di foreste, boschi, terreni e qualora il rogo cagioni danni irreversibili all'ambiente o danni fisici alle persone. Invece nel caso in cui la distruzione dei boschi avvenga con modalità diverse da quelle del rogo doloso, non vi è un aggravamento della sanzione; il legislatore dunque, ha voluto punire l'atto di aver appiccato il fuoco⁴⁰¹.

Un importante elemento differenziale rispetto all'esperienza giuridica italiana, è dato dall'introduzione nella costituzione, del diritto a vivere in un

³⁹⁹ IBIDEM, 23, *il Code de l'environnement è diviso in 7 titoli, rispettivamente dedicati a: disposizioni comuni, ambienti fisici, spazi naturali, patrimonio naturale, nello specifico flora e fauna, prevenzione dei rischi e dell'inquinamento e gli ultimi due dedicati alla protezione dell'ambiente in Antartide e nei territori ancora sotto giurisdizione francese.*

⁴⁰⁰ CORNACCHIA, PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018, 726 ss, per esempio il reato di "terrorismo ecologico" previsto dall'articolo 421-2 del codice penale, sanziona l'azione di immettere nell'acqua, nell'aria, nel suolo e sottosuolo o negli alimenti, sostanze che siano pericolose per la salute umana, animale o per l'ambiente, qualora queste condotte siano poste in essere utilizzando l'intimidazione o il terrore. In questo caso è evidente, che in mancanza dell'atto terroristico il fatto non potrebbe essere punito.

⁴⁰¹ IBIDEM, 727 s.

ambiente equilibrato. Nel 2005, infatti, con la legge di revisione costituzionale numero 205, che adotta la *Charte de l'environnement* viene introdotto. Non è un semplice articolo, bensì un vero e proprio sottosistema, composto da dieci articoli⁴⁰².

Nel primo capo, viene affermato il diritto di vivere in un ambiente salubre e che non danneggi la propria salute⁴⁰³, mentre il secondo articolo svolge una funzione di promozione, stabilendo il dovere per chiunque di tutelare l'ambiente e migliorarlo⁴⁰⁴. I successivi due articoli della *Chartre*, prevedono invece dei doveri per i cittadini, che rispettivamente devono evitare di causare danni all'ambiente e qualora ciò non avvenga, dovranno riparare il danno cagionato. In questo modo viene data attuazione ai principi di prevenzione e del "chi inquina paga". Gli articoli 5 e 6 invece, dispongono che le pubbliche autorità diano rispettivamente esecuzione ai principi di precauzione e dello sviluppo sostenibile. All'articolo 7, viene anche fissato il criterio della libertà di accesso dei cittadini, alle informazioni relative all'ambiente e nell'ultimo lemma viene enunciato il principio di cooperazione, che deve essere svolto sia a livello europeo che internazionale. Con la *Chartre de l'environnement*, il legislatore francese ha dunque reso la propria Costituzione una delle più complete per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, poiché vi ha inserito tutti i principi fondamentali dell'ambiente, di derivazione comunitaria⁴⁰⁵.

In aggiunta a questo, fra il 2009 ed il 2010 la Francia ha varato le leggi *Grenelle I e II*, il cui contenuto è anche frutto dell'apporto della popolazione e delle associazioni ambientaliste, a cui è stato consentito di intervenire al dibattito politico in corso mediante vari strumenti di partecipazione. Nella prima legge sostanzialmente vengono posti gli obiettivi che devono guidare la nuova politica ambientale francese, tra cui il più importante è la lotta ai cambiamenti climatici,

⁴⁰² FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017, www.federalismi.it, 23 ss.

⁴⁰³ Art. 1, L. cost. n. 205 del 2005, «Ognuno ha il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla propria salute.»

⁴⁰⁴ Art. 2, L. cost. n. 205 del 2005, «Ogni persona ha il dovere di partecipare alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente.»

⁴⁰⁵ MANCARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, in www.giuristiambientali.it, 8 s.

mentre la seconda legge *Grenelle* rende operativi e attuabili i principi espressi precedentemente⁴⁰⁶.

A livello organizzativo l'organo di vertice deputato alla tutela dell'ecosistema, è il Ministero dell'Ambiente, che è stato istituito nel 1971, ben quindici anni prima rispetto all'omologo italiano. Sottoposti ad esso ed operanti a livello locale, vi sono diversi altri enti; *in primis* le Direzioni regionali dell'industria, della ricerca e dell'ambiente (DRIRE) e le Direzioni regionali dell'ambiente (DIREN), che esercitano funzioni di controllo e rilasciano concessioni e autorizzazioni. Negli ultimi anni si è assistito in questo settore ad un parziale decentramento e sono state create tre Agenzie amministrative indipendenti, che operano in materia di sicurezza nucleare, inquinamento acustico aeroportuale e la Commissione nazionale sul dibattito pubblico.

Quest'ultima in particolar modo svolge un compito rilevante, perché si occupa di verificare la corretta informazione e partecipazione del pubblico sulle decisioni riguardanti l'ambiente; si può dunque notare come in Francia venga riposta molta attenzione a che l'opinione pubblica e più in generale la cittadinanza possa usufruire di un giusto livello d'informazione su tematiche sicuramente importanti anche da un punto di vista socio-economico⁴⁰⁷.

4.2. La disciplina ambientale in Spagna.

In Spagna l'ambiente è oggetto di tutela costituzionale, sin dalla sua promulgazione nel 1978, dopo la fine della lunga esperienza della dittatoriale. L'articolo 45, costituito da 3 commi, contiene i principi cardine che regolano la tutela ambientale nell'ordinamento spagnolo.

Nel primo comma viene affermato il diritto di ogni cittadino di poter vivere in un ambiente adeguato al proprio sviluppo, ma anche il dovere di

⁴⁰⁶ FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017, www.federalismi.it, 26 s.

⁴⁰⁷ IBIDEM, 28 ss.

tutelarlo⁴⁰⁸. Il secondo comma si concentra sul ruolo dei poteri pubblici in materia, disponendo che questi vigilino, affinché le risorse naturali siano correttamente utilizzate, per consentire una difesa ambientale adeguata e, laddove sia necessario, un loro corretto ripristino⁴⁰⁹. Infine l'ultimo comma dell'articolo 45 si concentra sul tipo di sanzioni che verranno applicate a chi dovesse violare i contenuti dei lemmi precedenti, prevedendo sia sanzioni penali che amministrative e l'obbligo di riparare il danno cagionato, in ossequio al principio di responsabilità⁴¹⁰.

La nozione di ambiente che emerge dalla descrizione dell'articolo 45 della costituzione spagnola, sembrerebbe, ad una prima analisi, ampia e generica⁴¹¹, inoltre il primo comma della norma in questione, dispone che la difesa dell'ambiente, debba essere considerata come una responsabilità di tipo pubblico, che interessi ogni singolo cittadino. Infine, si può notare come il terzo ed ultimo comma dell'articolo 45 della costituzione spagnola, preveda la repressione mediante sanzioni ed il ripristino dei luoghi danneggiati, come strumenti per apprestare una tutela dell'ambiente⁴¹².

Nel momento in cui la Costituzione Spagnola entrava in vigore, l'ordinamento non disponeva di adeguate sanzioni per reprimere i reati ambientali; si dovranno aspettare 5 anni, fino al 1983, affinché vengano inseriti nel codice penale, i delitti contro l'ambiente, dando quindi esecuzione al disposto costituzionale⁴¹³.

In particolare, l'articolo 347-bis del novellato codice, sanziona con una multa e con l'arresto, quei soggetti che in violazione di norme e regolamenti

⁴⁰⁸ Art. 45, co. 1, Cost. spagnola, «*Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo.*»

⁴⁰⁹ Art. 45, co. 2, Cost. spagnola, «*I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva.*»

⁴¹⁰ Art. 45, co. 3, Cost. spagnola, «*Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato.*»

⁴¹¹ REAL FERRER, *El medio ambiente en la Constitucion Espanola de 1978*, in *Revue juridique de l'Environnement*, 1994, 4 fasc., 320 ss.

⁴¹² IBIDEM, 322 s.

⁴¹³ CORNACCHIA, PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018, 694 s.

ambientali, cagionino in maniera diretta o indiretta emissioni nell'ecosistema (acqua, aria, suolo...), che siano nocive e pericolose per la salute umana⁴¹⁴.

La norma in questione è frutto di una visione dell'ambiente di tipo antropocentrica, tant'è che nel codice penale spagnolo, l'articolo 347-*bis*, si trova nel titolo dedicato ai delitti contro la salute pubblica e non in quello relativo ai delitti contro l'ambiente. A causa di della mancanza di tassatività e della lacunosità della fattispecie in questione, l'articolo 347-*bis* è stato scarsamente applicato⁴¹⁵. La tutela ambientale in seguito viene nuovamente implementata, grazie all'apporto fornito dalla nuova riforma del *Codigo penal* del 1995, in cui viene previsto un titolo dedicato interamente ai delitti relativi al territorio, al patrimonio storico artistico, all'ambiente e contro la flora e la fauna.

La tutela ambientale è demandata sia allo Stato che alle varie Comunità autonome spagnole: secondo il comma 23 dell'articolo 149 della Costituzione, la protezione dell'ambiente rientra fra le competenze esclusive statali, tuttavia le Comunità autonome possono, qualora le ritengano necessarie per una migliore difesa dell'ecosistema⁴¹⁶, adottare delle norme aggiuntive. La competenza statale sulla materia non è dunque totale, anche perché in Spagna non esiste ancora un codice dell'ambiente e le norme ambientali si trovano sparse in varie discipline di settore, favorendo quindi l'intervento delle singole Comunità autonome per sopperire in determinati casi alle lacune normative⁴¹⁷.

Il Ministero dell'ambiente spagnolo è stato istituito nel 1996 e accorpato in seguito con il Ministero dell'agricoltura e dell'alimentazione; esso è diviso in quattro Uffici principali, che si occupano rispettivamente di questioni relative al cambiamento climatico, all'ambiente naturale ed alla valutazione ambientale, alla

⁴¹⁴ Art. 327-*bis*, *Codigo Penal*, «Sarà punito [...] colui che, contravvenendo le leggi o i regolamenti che tutelano l'ambiente, provocherà o realizzerà direttamente o indirettamente emissioni o scarichi di qualsiasi tipo nell'atmosfera, nel suolo o nelle acque terrestri o marine che pongano in grave pericolo la salute delle persone o possano pregiudicare gravemente le condizioni della vita animale, boschi spazi naturali o piantagioni utili.»

⁴¹⁵ CORNACCHIA, PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018, 696.

⁴¹⁶ Art. 149, Cost. spagnola, « Lo Stato ha competenza esclusiva nelle seguenti materie: 23) legislazione fondamentale sulla protezione ambientale, senza pregiudizio della facoltà delle Comunità autonome di fissare norme protettive addizionali.[...]»

⁴¹⁷ FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017, www.federalismi.it, 54.

costa e al mare e dell'acqua. A causa del decentramento di competenze che ha interessato il Paese a partire dagli anni '80 del Novecento, molte Comunità autonome dispongono di proprie agenzie deputate alla tutela dell'ambiente; la situazione sembra in parte disarmonica, tant'è che negli ultimi anni il Governo centrale, mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza si è riappropriato di numerose competenze in tema ambientale⁴¹⁸.

4.3. La disciplina ambientale in Germania.

Anche in Germania l'ambiente trova il suo posto all'interno della Costituzione, infatti l'articolo 20a della *Grundgesetz*, la legge fondamentale tedesca, dispone che lo Stato, utilizzando gli strumenti legislativi e rispettando le norme già in essere ed il potere esecutivo, tuteli i "fondamenti naturali della vita", per consentire alle generazioni future di ereditare un ecosistema sano⁴¹⁹. La norma ha un chiaro richiamo al principio dello sviluppo sostenibile, con lo Stato che si fa promotore della responsabilità di consegnare alle nuove generazioni un ambiente migliore. L'articolo tuttavia, non stabilisce un diritto fondamentale all'ambiente, bensì si limita a indicare quella che deve essere la strada per il legislatore tedesco nella tutela dell'ambiente, senza però istituire una posizione giuridica soggettiva nei confronti dei cittadini; tale caratteristica è dovuta anche alle forti connotazioni antropocentriche tipiche del diritto ambientale teutonico⁴²⁰.

L'ordinamento tedesco, nonostante svariati tentativi, è privo di un codice dell'ambiente. L'idea di una codificazione circolava in Germania fin dagli anni '70 del Novecento, tuttavia solo a partire dagli anni '90 furono sviluppati dei progetti in tal senso. Il primo programma elaborato, denominato "Progetto dei Professori", funse da base per la creazione nel 1997, del secondo piano di

⁴¹⁸ IBIDEM, 56.

⁴¹⁹ Art. 20a, Grundgesetz, «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto.»

⁴²⁰ FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017, www.federalismi.it, 33 s.

codificazione, portato avanti da una commissione indipendente⁴²¹. I due progetti influirono in modo importante sulla consapevolezza, sia della politica che dell'opinione pubblica, di dover apprestare delle tutele maggiori all'ambiente da parte dell'ordinamento. Sul momento tuttavia, entrambe le proposte non riuscirono ad essere convertite in legge, per via dell'ordinamento statale della Germania, che essendo una Repubblica Federale suddivisa in vari *Länder*, non disponeva di una sufficiente competenza legislativa in materia.

Nonostante tutto, i lavori per la realizzazione di un codice dell'ambiente ripresero e sembrarono essere favoriti anche dall'emanazione nel 2006, di una legge che modificava la *Grundgesetz*, la costituzione tedesca. Tra le varie novità presenti, vennero ripensate le competenze attribuite allo Stato e ai *Länder*, con la disciplina ambientale che secondo l'articolo 74, sarebbe dovuta ricadere nella competenza concorrente⁴²². Il progetto per una codificazione ambientale unitaria, si interruppe però definitivamente fra il 2008 ed il 2009, a causa degli emendamenti presentati dall'opposizione e dal *Land* della Baviera. Nonostante infatti il Governo avesse accettato di accogliere parte di queste modifiche, la proposta fu ritenuta insufficiente e tutto il programma naufragò⁴²³.

Controverso, nella legislazione tedesca, è il danno ambientale, che almeno inizialmente e per lungo tempo, viene punito facendo riferimento alle norme che regolavano la responsabilità civile. Gli articoli utilizzati per quelle situazioni in cui sia necessario risarcire il danno ambientale, sono l'823 ed il 906 del codice civile. L'articolo 823 al secondo comma infatti, prevede che chi violi un'altra legge, la quale tuteli un determinato soggetto, debba risarcire il danno. Perciò tale articolo, nel caso specifico della violazione di una norma che protegge un soggetto terzo, può considerarsi come una norma penale in bianco ed essere applicata anche a quelle leggi che proteggono l'ambiente. L'articolo 823 comma 2

⁴²¹ GRAGNANI A., *L'ordine costituzionale delle competenze come "spina dorsale" della razionalizzazione normativa: le prospettive di codificazione del diritto ambientale in Germania e in Italia*, www.astrid-online.it, 8.

⁴²² Art. 74, Cost. tedesca, «La competenza legislativa concorrente si estende alle seguenti materie: 29) la tutela della natura e del paesaggio.»

⁴²³ GRAGNANI, *L'ordine costituzionale delle competenze come "spina dorsale" della razionalizzazione normativa: le prospettive di codificazione del diritto ambientale in Germania e in Italia*, www.astrid-online.it, 92 s.

invece, non potrebbe essere utilizzato nei casi in cui vi sia una generica norma a difesa dell'ambiente⁴²⁴. L'articolo 906 dispone la non risarcibilità del danno, nel caso in cui il fondo di proprietà, sia oggetto di immissioni di gas, vapori o altro, da parte di un fondo confinante ed il suo utilizzo non venga pregiudicato in maniera grave⁴²⁵.

Queste due disposizioni vengono adoperate per poter effettuare questo tipo di risarcimenti, fino al 1991, anno in cui viene emanata una legge sulla responsabilità civile per danno all'ambiente. La norma in questione, prevede che il proprietario di un impianto, che abbia cagionato la morte o le lesioni alle persone, o procuri danni ad un bene di proprietà di un soggetto, a causa delle emissioni prodotte, debba risarcire il danno. La disciplina in questione però tutela l'ambiente solo in maniera indiretta, infatti i beni oggetto di protezione sono quelli individuali, come la persona e la proprietà, non vi è invece nessun riferimento all'ecosistema inteso in senso naturale e più ampio⁴²⁶.

La situazione cambia nel novembre del 2007, quando la Germania con la legge sul danno ambientale (*Umweltschadengesetz*), attua la Direttiva numero 35 del medesimo anno, relativa alla responsabilità ambientale ed al ristoro del danno ambientale. Questa nuova disciplina si affianca a quella precedente del 1991⁴²⁷. La novità più rilevante riguarda sicuramente la nozione di danno, che viene mutuata direttamente da quella presente all'articolo 2 della direttiva europea. In questo caso il danno ambientale ha valore superindividuale e l'ambiente è considerato un bene collettivo meritevole di una propria tutela⁴²⁸.

⁴²⁴ FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017, www.federalismi.it, 40.

⁴²⁵ IBIDEM, 40.

⁴²⁶ IBIDEM, 40 s.

⁴²⁷ IBIDEM, 43 s.

⁴²⁸ Art. 2, co. 1, Dir. Eu. n.35 del 2007, «[...] 1) danno ambientale: a) danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat. L'entità di tali effetti è da valutare in riferimento alle condizioni originarie, tenendo conto dei criteri enunciati nell'allegato I.»

4.4. Le riforme apportate dagli ordinamenti francese, spagnolo e tedesco, alla luce della Direttiva europea n. 99/2008.

La Direttiva numero 99 del 2008 dell'Unione Europea sui rifiuti, costituisce un punto di svolta nella storia comunitaria, perché è la prima che tenta di armonizzare le singole disposizioni penali dei vari Stati, in materia di tutela dell'ambiente. Le direttrici lungo la quale si muove questa normativa, per poter assolvere la propria funzione di avvicinare gli ordinamenti statali, sono sostanzialmente tre: innanzitutto ai Paesi membri viene suggerito di creare delle fattispecie penali, strutturate in forma di reato di danno o di pericolo concreto, che siano tassative e necessariamente lesive. Inoltre è richiesto agli Stati di istituire una responsabilità per gli enti, qualora questi commettano reati ambientali, e poi di inserire delle modifiche normative che interessino l'elemento soggettivo, in modo di poter punire le condotte intenzionali o gravemente negligenti⁴²⁹.

Nonostante la direttiva europea contenga delle disposizioni ben precise, i vari Stati membri non sempre hanno recepito correttamente la normativa, che anzi talvolta manca della necessaria tassatività.

Analizzando la situazione della Francia pre-direttiva, il codice dell'ambiente transalpino prevede il classico modello in cui il diritto penale è accessorio al diritto amministrativo. I reati sono perlopiù strutturati in forma di pericolo presunto e vengono puniti qualora manchi un'autorizzazione o non sia rispettato un provvedimento amministrativo; le ipotesi di reato di pericolo concreto sono poche e puniscono situazioni come, l'immissione di sostanze capaci di cagionare inquinamento atmosferico o idrico.

Per porre in parte rimedio a questa situazione, nel 2012 il legislatore francese decide di riformare e semplificare il codice ambientale, e lo fa con l'Ordinanza numero 34, la quale fra le novità dispone l'inserimento dell'articolo 173-3. Questa norma sanziona quelle attività che siano svolte senza rispettare i precetti amministrativi che le regolano, qualora venga cagionato un grave danno

⁴²⁹ LUCIFORA, *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell'ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2019, 10 ss.

alla salute pubblica oppure sia stata causata una forte degradazione dell'ecosistema circostante, quest'ultimo comprensivo anche di flora e fauna⁴³⁰.

Relativamente alla responsabilità penale degli enti, la Francia, a differenza dell'Italia che l'ha introdotta solo con il decreto legislativo numero 121 del 2011, si dota di una legge in tal senso sin dal 1994. Nonostante questo però, solo nel 2004, con l'articolo 121-2 della legge *Perben II*, il legislatore decide di prevedere una responsabilità penale degli enti per qualsiasi reato, e quindi anche per quelli riguardanti il settore ambientale⁴³¹.

In questo caso quindi, il legislatore transalpino non ha avuto problemi a conformarsi alle richieste della Direttiva europea, tant'è vero che lo stesso codice ambientale francese, contempla dei casi di reati ambientali per cui è prevista la responsabilità anche delle persone giuridiche⁴³².

Venendo all'esperienza spagnola, la *Ley Organica* del 2015 modifica, *in peius*, l'articolo 325 del codice penale, relativo al reato di *delito ecologico*. La vecchia norma era infatti costruita secondo il modello del reato di pericolo astratto, dunque la fattispecie descriveva in modo chiaro la pericolosità della condotta, permettendo poi al giudice di valutare di caso in caso, se effettivamente il comportamento posto in essere, fosse risultato pericoloso per l'ambiente, che era il bene oggetto della tutela⁴³³.

La nuova norma invece introduce un nuovo delitto, partendo però, sempre dalla violazione della disciplina amministrativa che regola il settore ambientale. Vengono infatti puniti quei soggetti, che pongano in essere o causino in maniera diretta o anche indiretta condotte di immissione o emissione che, singolarmente o tutte insieme, possano cagionare dei danni all'ambiente, alla flora ed alla fauna. L'articolo in questione al secondo ed al terzo comma, prevede delle aggravanti,

⁴³⁰ IBIDEM, 15 s.

⁴³¹ Art. 121-2, co. 1, Legge Perben II, «*Le persone giuridiche, ad esclusione dello Stato, sono penalmente responsabili [...] dei reati commessi, per loro conto, dai loro organi o rappresentanti.*»

⁴³² LUCIFORA, *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell'ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2019, 24 s., è il caso del delitto di terrorismo ecologico, dell'abbandono di rottami e veicoli.

⁴³³ IBIDEM, 20 s.

rispettivamente per il caso in cui le condotte realizzate comportino un grave pregiudizio all'equilibrio ambientale e qualora venga causato un danno alla salute delle persone⁴³⁴.

Così come è stata nuovamente riscritta però, la norma appare di non facile applicazione, a causa di una terminologia poco chiara. Una delle conseguenze, è una consistente differenza sanzionatoria fra il delitto di danno, previsto al primo comma ed il reato di pericolo al secondo comma, che viene sanzionato in maniera più grave⁴³⁵.

Per quanto riguarda la responsabilità degli enti, originariamente il codice penale spagnolo prevedeva soltanto delle "conseguenze accessorie", da applicare per alcuni reati. Successivamente, con la *Ley Organica del 2010*, la Spagna introduce una vera e propria responsabilità penale per gli enti che commettano reati, compresi quelli relativi all'ambiente⁴³⁶.

L'articolo 31-*bis* del codice penale iberico infatti, stabilisce la responsabilità delle persona giuridica, per le condotte poste in essere dai soggetti che rappresentino o dirigano l'ente, e da coloro che sono sottoposti a queste figure⁴³⁷. La norma in questione viene poi riformata nel 2015, prevedendo che l'ente sia esente da responsabilità, qualora adotti i modelli di organizzazione e controllo prescritti dalla legge.

La disciplina sembrerebbe essere completata dall'articolo 328 del codice penale, il quale contempla una specifica responsabilità degli enti per il reato di *delito ecologico* previsto dall'articolo 325 precedentemente esaminato. Tuttavia non tutte le fattispecie risultano essere coperte dalla norma, perché ad esempio

⁴³⁴ IBIDEM, 21; RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Riv. Trim. di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2018, www.lexambiente.it.

⁴³⁵ LUCIFORA, *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell'ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2019, 42, *il primo comma prevede infatti la reclusione da 6 mesi a 2 anni, multa da 10 a 14 mesi e l'inabilitazione speciale dalla professione fino a 2 anni. Il secondo comma invece dispone la reclusione da 2 a 5 anni, una multa che va dagli 8 ai 24 mesi ed una inabilitazione che può raggiungere anche i 3 anni di durata.*

⁴³⁶ IBIDEM, 26 s.

⁴³⁷ EFFACE, (European Union Action to Fight Environmental Crime), *Fighting environmental crime in Spain: a country report*, 2015, www.efface.eu, 52 s.

non è prevista alcuna sanzione per quegli enti, che commettano delitti in relazione alle diverse fasi di gestione delle sostanze radioattive o degli scarti nucleari⁴³⁸.

Passando alla disciplina tedesca, si potrà osservare come, la Germania, fra i Paesi analizzati fino ad ora, sia sicuramente quello con la legislazione più avanzata in tema di tutela dell'ambiente. Questa peculiarità è probabilmente dovuta ad una maggiore attenzione alla materia, che ha sempre contraddistinto il legislatore, ma anche l'opinione pubblica tedesca e proprio per questo motivo, la protezione ambientale è presente nel codice penale tedesco fin dal 1980⁴³⁹.

La disciplina tedesca dell'ambiente fa molto affidamento sul diritto amministrativo, strutturando dunque la maggior parte delle fattispecie, come reati di pericolo astratto, e punendo anche coloro che abbiano agito in maniera negligente⁴⁴⁰.

Un chiaro esempio di quanto appena detto, sono gli articoli 324, 324 *a*, 325 e 325 *a* dello *Strafgesetzbuch*, il codice penale tedesco, i quali puniscono varie ipotesi di inquinamento, rispettivamente: l'inquinamento idrico, quello del suolo, quello dell'aria ed infine, l'inquinamento dovuto all'emissione di rumori, vibrazioni e onde non ionizzanti; quest'ultima norma tra l'altro non esiste nell'ordinamento italiano⁴⁴¹. La legislazione del nostro Paese invece, descrive le ipotesi di inquinamento dei vari elementi che costituiscono l'ecosistema, in un'unica norma, l'articolo 452 *bis* del codice penale⁴⁴². Le norme precedentemente nominate, puniscono quindi tutti quei comportamenti posti in essere in mancanza

⁴³⁸ LUCIFORA, *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell'ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2019, 27.

⁴³⁹ RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Riv. Trim. di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2018, www.lexambiente.it, 10.

⁴⁴⁰ EFFACE (European Union Action to Fight Environmental Crime), *Fighting environmental crime in Germany: a country report*, 2014, www.efface.eu, 34;

FARMER, FAURE, VAGLIASINDI, *Environmental Crime in Europe*, 2017, 100.

⁴⁴¹ RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Riv. Trim. di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2018, www.lexambiente.it, 10.

⁴⁴² Art. 452 bis, co. 1, C.P., «E' punito [...] chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora e della fauna.»

di un'autorizzazione o in violazione di precetti amministrativi e che siano potenzialmente lesivi dell'ambiente, a dispetto che il danno si verifichi o meno.

La Direttiva europea numero 99 del 2008, viene recepita in Germania nel 2011, con un'apposita legge. La legislazione teutonica dedicata alla materia tuttavia, è già sufficientemente chiara e completa e perciò le norme in essa contenute non subiscono delle grosse modifiche. Un chiaro esempio di questa situazione è fornito dall'articolo 330 dello *Strafgesetzbuch*, il quale sanziona le condotte di "particolare gravità" relative ai reati ambientali che vanno dall'articolo 324 al 329, che possano cagionare la morte o il pericolo di vita di una persona, oppure un grave danno alla salute per più persone⁴⁴³. In questo caso le pene sono state inasprite, ma nonostante ciò risultano comunque inferiori a quelle previste dall'omonima normativa italiana. Quest'ultima inoltre è divisa in due fattispecie separate, l'articolo 452 *ter*, che punisce la morte e le lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, e l'articolo 452 *quater*, relativo alle ipotesi di disastro ambientale che mettano in pericolo la vita di un numero indeterminato di persone.

In Germania non esiste una responsabilità penale per le società e gli enti collettivi, in linea con il vecchio principio del "*societas delinquere non potest*", tuttavia questo non vuol dire che non siano presenti delle norme che regolino questo ambito. Infatti la legge sui reati amministrativi (*Ordnungswidrigkeitengesetz*), prevede delle apposite sanzioni all' articolo 30, per le persone giuridiche che commettano reati. Nello specifico vengono comminate sanzioni amministrative pecuniarie fino a dieci milioni di euro, se il reato è commesso con dolo da uno dei rappresentanti o soggetti apicali della società, mentre la multa è ridotta della metà, nel caso in cui la condotta criminosa sia stata posta in essere per negligenza⁴⁴⁴.

In conclusione, si può affermare che le istanze di rinnovamento portate avanti dalla Direttiva europea numero 99 del 2008, siano state recepite solo in

⁴⁴³ RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Riv. Trim. di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2018, www.lexambiente.it, 13 s.

⁴⁴⁴ EFFACE (European Union Action to Fight Environmental Crime), *Fighting environmental crime in Germany: a country report*, 2014, www.efface.eu, 45 s.

parte ed in maniera disorganica. Infatti la tutela ambientale apprestata, non sembra essere stata migliorata in maniera significativa; in particolare gli interventi dei singoli legislatori nazionali risultano spesso poco chiari e presentano norme che si sovrappongono fra loro, probabilmente tale atteggiamento è stato dovuto dalla voglia di adeguarsi agli *standards* stabiliti dalla normativa europea⁴⁴⁵.

4.5. Il contrasto al traffico illecito di rifiuti pericolosi in Francia, Spagna e Germania.

Come evidenziato anche nei capitoli precedenti, il traffico illecito di rifiuti pericolosi è un fenomeno che con il passare del tempo ha assunto dimensioni molto significative. In particolare negli ultimi anni a questi rifiuti, si sono aggiunti quelli che nel linguaggio del legislatore europeo sono definiti “*e-waste*”, cioè quei materiali che costituiscono le componenti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Queste componenti, una volta che lo strumento diventi obsoleto o inutilizzato, vanno a finire in un ampio novero di rifiuti che dovrebbero essere smaltiti e riciclati correttamente, ma che molto spesso invece diventano oggetto di una movimentazione illecita verso altri Paesi⁴⁴⁶.

Il traffico illecito di rifiuti pericolosi, come è noto, è un fenomeno a carattere transnazionale, che consente di fatturare ogni anno miliardi di euro alle organizzazioni criminali che lo gestiscono e che sfruttano proprio le differenze e la disomogeneità fra gli ordinamenti penali ed ambientali dei singoli Stati, per arricchirsi a danno dell’ecosistema, ma anche dell’economia legale⁴⁴⁷. Per questi

⁴⁴⁵ LUCIFORA, *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell’ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 2019, 33 s.

⁴⁴⁶ PALMEIRA, GUARDA, KITAJIMA, *Illegal international trade of e-waste-Europe*, 2018, www.detritusjournal.com, *queste rifiuti, sono metalli come il rame, il mercurio, il piombo ed altri, che permettono ad i nostri apparecchi elettrici, come elettrodomestici, cellulari, computer, ecc. di poter funzionare. È stato calcolato che nell’arco di 4 anni, dal 2014 al 2018, la produzione di questi scarti è aumentata del 19% ed è destinata ad aumentare, comportando perciò problemi di gestione di questi rifiuti.*

⁴⁴⁷ BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo Rivista Trimestrale*, 2019, www.criminaljusticenetwork.eu, 12 s, *il traffico illecito di rifiuti pericolosi è connesso anche ad altri reati, come la falsificazione dei documenti che certificano la provenienza del rifiuto e la corruzione dei funzionari doganali e dei soggetti che si occupano dello smaltimento.*

motivi sarebbe necessaria una risposta maggiormente coordinata da parte dei vari Paesi, che però ad oggi ancora non esiste.

La Direttiva numero 99 del 2008 ha provato a fornire una risposta sul tema a livello europeo, attraverso il dettato degli articoli 3 e 5. La prima norma, prevede al punto c), che vengano punite le spedizioni illecite di rifiuti effettuate in grandi quantitativi⁴⁴⁸, mentre la seconda norma, afferma che gli Stati membri dell'Unione Europea, debbano assicurare sanzioni incisive ed eque per i reati previsti agli articoli 3 e 4, quindi anche per la spedizione illecita⁴⁴⁹. Tuttavia nonostante queste previsioni, la Direttiva sembra in parte incompleta, non essendo citate da nessuna parte le organizzazioni criminali come soggetti da punire, soggetti che come si è detto giocano un ruolo importante nel traffico illecito di rifiuti⁴⁵⁰.

Passando all'analisi delle disciplina dei singoli Paesi, la Francia, sembra avere una legislazione che sul tema è in parte carente. L'articolo 541-46 comma primo n. 11 infatti, punisce con pene fino ai due anni di reclusione e con multe fino a settantacinquemila euro, coloro che pongano in essere una spedizione di rifiuti violando i precetti amministrativi o in mancanza di autorizzazione⁴⁵¹. Tuttavia manca ancora uno specifico articolo dedicato a punire il traffico illecito di rifiuti posto in essere dalle organizzazioni criminali; nel caso di specie la sanzione è comminata in base al combinato disposto fra l'articolo 541-46 e il 132-71, che fornisce la definizione di "banda organizzata".

⁴⁴⁸ Art. 3, Dir. Eu. n. 99 del 2008, «Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati: [...] c) la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'articolo 2 paragrafo 335, del regolamento (CE) n.1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, e sia effettuata in quantità non trascurabile in un' unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse.»

⁴⁴⁹ Art. 5, Dir. Eu. n. 99 del 2008, «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive.»

⁴⁵⁰ FARMER, FAURE, VAGLIASINDI, *Environmental Crime in Europe*, 2017, 51.

⁴⁵¹ BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo Rivista Trimestrale*, 2019, www.criminaljusticenetwork.eu, 20 s, fra i comportamenti puniti dalla norma in esame, vi sono la spedizione di rifiuti in assenza della notificazione alle autorità competenti (francesi o di un altro Stato) e l'autorizzazione ottenuta mediante una frode.

La Spagna, come è si è già detto nei precedenti paragrafi, è uno dei pochi Paesi che ha previsto un diritto dell'ambiente nel testo originale della Costituzione. Tuttavia a questa previsione non si è accompagnata una legislazione in materia che fosse completa ed organica, ed anche nel caso del traffico illecito di rifiuti la normativa è carente.

La norma di riferimento in questo caso, è l'articolo 326 del codice penale spagnolo, il quale al primo comma prevede sanzioni per coloro che, violando leggi e regolamenti, effettuino attività di gestione dei rifiuti (raccolta, trasporto, smaltimento ...) che possano cagionare danni gravi all'ambiente, ma anche morte o lesioni alle persone. Il medesimo articolo al comma 2, punisce invece chi effettui spedizioni di quantità "non trascurabili" di rifiuti, con le modalità indicate dal diritto europeo in materia⁴⁵². La norma viene tuttavia criticata per la sua scarsa chiarezza, dovuta all'utilizzo di una terminologia vaga, come quella relativa alle "non trascurabili quantità" di rifiuti che dovrebbero essere movimentate, perché il reato si compia. Inoltre anche qui, come in Francia, non esistono articoli di legge dedicati a punire il fenomeno del traffico organizzato di rifiuti, lasciando spazio al combinato disposto fra l'articolo 326 ed il 370 *bis*, relativo ai reati associativi⁴⁵³.

In Germania è presente un'ampia legislazione sul tema ed una prima forma di tutela è apprestata dall'articolo 326 del codice penale tedesco, dedicato al trattamento illecito dei rifiuti. Al secondo comma infatti, si dispone che debbano essere puniti con le medesime sanzioni del primo comma, quei soggetti che trasportino rifiuti pericolosi, contravvenendo alla normativa vigente o in assenza di autorizzazione. Nel caso in questione, le condotte sanzionate riguardano dunque solo i rifiuti pericolosi, che vengono identificati non in base a qualche allegato, come nella disciplina italiana, bensì tramite delle clausole di offensività contenute nel primo comma⁴⁵⁴.

⁴⁵² IBIDEM, 19 s.

⁴⁵³ IBIDEM, 20.

⁴⁵⁴ IBIDEM, 18 s; RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Riv. Trim. di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2018, www.lexambiente.it, 13, sono considerati rifiuti pericolosi, quelli contenenti veleni o agenti patogeni nocivi per l'uomo, quelli cancerogeni, infiammabili ed anche radioattivi...

L'ordinamento tedesco prevede poi due specifiche fattispecie dedicate alla spedizione illecita dei rifiuti. Le norme in esame sono gli articoli 18 *a* e 18 *b* della legge sulla spedizione dei rifiuti, la *Abfallverbringungsgesetz*, rispettivamente dedicate ai rifiuti pericolosi e a quelli non pericolosi. Questi articoli sostanzialmente basano i loro contenuti su quanto disposto dagli articoli 2, del Regolamento 1013/2006 e della Direttiva 99/2008 e quindi vanno a sanzionare le spedizioni illecite effettuate senza autorizzazione o notifica all'autorità, con autorizzazione che sia frutto di una frode o sia carente nelle informazioni relative ai rifiuti⁴⁵⁵.

La situazione riguardante il traffico illecito di rifiuti è dunque molto complessa e, nonostante le norme con le relative sanzioni e le convenzioni internazionali che provano a legiferare sul tema, è ancora difficile debellare questo particolare fenomeno criminale. Analizzando il contesto europeo e le regolamentazioni di tre grandi Paesi membri, come Francia, Spagna e Germania, si è potuto vedere come la differenza fra le legislazioni, favorisca la movimentazione dei rifiuti.

In particolare è avvertita la necessità di una maggiore cooperazione giudiziaria ed investigativa sul tema. Inoltre le organizzazioni criminali sfruttano queste lacune normative, per poter compiere i propri traffici in Stati meno attrezzati dal punto di vista legislativo, oppure adottano la pratica del *forum shopping*, cioè di scegliere quei fori legali dove le sanzioni per la spedizione illecita di rifiuti siano meno severe⁴⁵⁶.

Queste difficoltà potrebbero essere risolte adottando varie soluzioni. *In primis* sarebbe necessario sviluppare una fattispecie di traffico illecito di rifiuti che fosse unitaria, e dunque comune a tutti i Paesi membri dell'Unione Europea. Per poter compiere questo salto di qualità a livello normativo potrebbero essere utilizzati i commi 1 e 2 dell'articolo 83 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea).

⁴⁵⁵ BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo Rivista Trimestrale*, 2019, www.criminaljusticenetwork.eu, 19.

⁴⁵⁶ IBIDEM, 22.

Il primo comma infatti, elenca una serie di fenomeni criminali aventi carattere transnazionale, per i quali il Parlamento europeo ed il Consiglio possono adottare delle norme minime, comuni a tutti gli Stati membri⁴⁵⁷. Anche il secondo comma prevede che possano essere create delle norme comuni, quando sia indispensabile il riavvicinamento fra le singole legislazioni nazionali, nel caso in cui queste siano già state oggetto di una procedura di armonizzazione, come è avvenuto nel caso della direttiva numero 99 del 2008⁴⁵⁸.

Gli altri rimedi presentano invece una natura più generale e probabilmente richiederanno più tempo e maggiori difficoltà per potere essere applicati, anche se in minima parte stanno iniziando ad essere attuati, grazie allo sviluppo dell'economia circolare. In particolare sarebbe necessario ridurre la quota di sostanze pericolose ed inquinanti in determinati prodotti e diminuire anche la produzione di rifiuti pericolosi. A ciò dovrebbero anche aggiungersi incentivi e premi per quegli imprenditori che si dimostrino attenti al rispetto della normativa e si adoperino per utilizzare le migliori tecniche di produzione, utili per poter ridurre l'inquinamento⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ Art. 83, co. 1, TFUE, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale [...]. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.»

⁴⁵⁸ Art. 83, co. 2, TFUE, «Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive [...].»

⁴⁵⁹ BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo Rivista Trimestrale*, 2019, www.criminaljusticenetwork.eu, 23 s.

CAPITOLO V

QUALE FUTURO SI PROSPETTA NELL'AMBITO DELLA GESTIONE ILLECITA DEI RIFIUTI ?

SOMMARIO: 5.1. Il rapporto ISPRA sulla gestione dei rifiuti in Italia. – 5.2. Le novità introdotte con la direttiva CE n. 851/2018. – 5.3. Lo sviluppo della teoria dell'economia circolare ed il ruolo che i rifiuti possono avere.

5.1. Il rapporto ISPRA sulla gestione dei rifiuti in Italia.

Con il termine “ciclo dei rifiuti”, si intende l'insieme di tutte le attività poste in essere per poter governare e gestire l'intera vita dei rifiuti, dalla loro produzione fino allo smaltimento, passando attraverso le fasi della raccolta, del trasporto, del recupero e del riciclo.

In Italia la gestione dei rifiuti contempla due macroaree, quella relativa al trattamento dei rifiuti urbani e quella riguardante i rifiuti speciali.

Ogni anno l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), pubblica un rapporto inerente all'anno precedente, che fornisce e analizza i dati relativi alla produzione ed alla gestione dei rifiuti. Nel suo ultimo rapporto del 2019, l'ISPRA certifica che nel nostro Paese la produzione di rifiuti urbani si attesti intorno alle 30 milioni di tonnellate all'anno, con ogni cittadino che genera circa 500 chilogrammi di rifiuti nell'arco dei dodici mesi⁴⁶⁰. A questo quadro si aggiunga che la raccolta differenziata dei rifiuti urbani in questi ultimi anni sia andata sensibilmente aumentando, raggiungendo valori che si attestano attorno al 60% della produzione totale. Permangono, tuttavia, delle differenze tra le varie aree del Paese: infatti esiste un divario di circa 20 punti tra la raccolta

⁴⁶⁰ ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE (ISPRA), *Rapporto rifiuti urbani: dati di sintesi*, 2019, 9 s.

differenziata effettuata nelle regioni del Nord Italia e quelle del Sud Italia, nonostante il settentrione sia anche la zona dove vengono prodotti più rifiuti⁴⁶¹.

Sempre grazie ai rilevamenti fatti dall'ISPRA è possibile definire quale sia la destinazione finale dei rifiuti urbani: quasi la metà di questi viene riciclata e recuperata, mentre dell'altra restante metà la maggior parte finisce o negli inceneritori o in discarica⁴⁶², ai quali deve aggiungersi una piccola quota, pari al 3%, che viene esportata all'estero.

Le aree centrali e meridionali dell'Italia, dispongono di troppi pochi impianti per il trattamento dei rifiuti. Ciò determina che una considerevole quantità di rifiuti molto spesso venga trasferita negli impianti del settentrione, dove esiste una maggior numero di impianti. Una conferma è fornita dal numero degli inceneritori e delle discariche presenti sul territorio nazionale. Nel 2018, dei 38 impianti di incenerimento esistenti in Italia, 26 erano collocati al Nord, mentre i restanti 12 risultavano suddivisi equamente fra regioni centrali e meridionali. Anche in relazione alle discariche, nonostante una diminuzione costante del loro numero in questi ultimi anni, si può notare come siano concentrate soprattutto nelle regioni centro-settentrionali, mentre il Sud ne sia in parte carente⁴⁶³.

Passando ad analizzare la produzione nazionale di rifiuti speciali, deve in primo luogo sottolinearsi come i dati a disposizione siano relativi all'anno 2017, e vengano raccolti attraverso le stime effettuate dall'ISPRA ed i rilievi ottenuti esaminando il Modello Unico di dichiarazione ambientale (MUD). Da tali analisi emerge che in Italia la produzione annuale di rifiuti speciali si attesti sulle 138.9 milioni di tonnellate, di cui circa 10 milioni costituite da rifiuti pericolosi⁴⁶⁴, numeri dunque molto più alti rispetto alla produzione di rifiuti urbani.

⁴⁶¹ IBIDEM, 13, *la raccolta differenziata è stimata al 67,7% per le regioni settentrionali, al 5°,1% per quelle del centro Italia e al 46,1% per quelle del Mezzogiorno.*

⁴⁶² IBIDEM, 19 S.

⁴⁶³ IBIDEM, 30 ss, *nella tabella a pagina 33 è possibile vedere la dislocazione delle discariche in Italia, in testa c'è il nord con 56 impianti, seguito dal sud con 46 impianti ed infine il centro Italia con soli 25 impianti di smaltimento.*

⁴⁶⁴ ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE (ISPRA), *Rapporto rifiuti speciali: dati di sintesi*, 2019, 9.

È stato inoltre rilevato che quasi il 90% dei rifiuti speciali non pericolosi siano prodotti nell'ambito di tre settori: le costruzioni, che rappresentano circa il 45%, le operazioni di risanamento e trattamento dei rifiuti, che si attestano al 25,5% e le attività manifatturiere che costituiscono il 20%.

Per quanto riguarda l'ambito dei rifiuti speciali pericolosi la situazione è in parte diversa, se infatti le attività legate al trattamento dei rifiuti incidono soltanto per un 5% in più, è il settore manifatturiero quello che contribuisce di più a incrementare le quantità di questo tipo di rifiuti, con un 39%, insieme alle aree dei servizi, commercio e trasporto che incidono per il 20%. La produzione di rifiuti pericolosi invece è minima all'interno del reparto costruzioni, attestandosi intorno al 3,6%⁴⁶⁵. Come per i rifiuti urbani, anche per quelli speciali la maggiore produzione è concentrata nel nord Italia, con circa il 60%. In tale ambito, la sola Lombardia concorre a generare un quinto di tutti i rifiuti speciali prodotti in Italia; certamente in ragione della maggiore concentrazione di industrie e manifatture rispetto al resto del Paese.

Le forme di gestione dei rifiuti speciali sono diverse e variano per percentuale di applicazione a seconda della tipologia di rifiuto. Per quanto riguarda i rifiuti pericolosi la maggior parte di questi vengono gestiti mediante operazioni di recupero di materia o di smaltimento di vario genere, che rispettivamente rappresentano il 38,8% ed il 35%, mentre il restante 25% è suddiviso fra incenerimento, messa in riserva e smaltimento in discarica; nel caso dei rifiuti speciali non pericolosi queste ultime forme di trattamento rappresentano sempre una minima parte, tuttavia quasi il 70% di questi rifiuti è soggetto a recupero di materia, che quindi in questo settore assume un ruolo predominante⁴⁶⁶.

Come precedentemente osservato per i rifiuti urbani, anche in relazione ai rifiuti speciali deve affermarsi che gli impianti per la loro gestione siano

⁴⁶⁵ IBIDEM, 10 ss.

⁴⁶⁶ IBIDEM, 19 SS, *per quanto riguarda i rifiuti speciali pericolosi lo smaltimento in discarica si attesta intorno al 12%, l'incenerimento al 4,4% e la messa in riserva all' 8,6%; per i rifiuti non pericolosi lo smaltimento in discarica è pari al 7,9%, l'incenerimento è allo 0,6%, e la messa in riserva è all'11,5%.*

concentrati soprattutto nel settentrione; inoltre un dossier di Legambiente del 2019 sottolinea come in Italia il costo di smaltimento dei rifiuti in discarica sia ancora troppo basso e andrebbe ulteriormente aumentato per disincentivare i comuni a ricorrere a questo metodo di trattamento⁴⁶⁷.

La lettura e l'analisi approfondita degli elaborati in precedenza menzionati, consente di formulare delle prime conclusioni. Nonostante nel nostro Paese molto sia stato fatto negli ultimi anni per migliorare l'efficienza delle politiche di smaltimento e di implementazione degli impianti, necessita di un piano di indirizzo a livello nazionale e di politiche di ampio respiro che consentano di rispettare gli *standard* e gli obiettivi imposti dalla recente direttiva CE 851/2018 relativa all'economia circolare, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

Una delle questioni più sentite in tema ambientale nel nostro Paese, riguarda la carenza di impianti per il trattamento dei rifiuti, in particolare nell'area del centro-sud. È stato stimato dalla Fise Assoambiente (Associazione Imprese Servizi Ambientali), che per quanto riguarda i rifiuti urbani, l'Italia necessita di altri 22 impianti di gestione anaerobica, 9 termovalorizzatori e 18 discariche; mentre per quanto attiene ai rifiuti speciali servirebbero 15 impianti per il recupero energetico e 37 discariche⁴⁶⁸.

A completare il quadro si è aggiunta una sentenza della Corte di Giustizia europea del maggio 2019, che ha contribuito a chiarire un contenzioso innestatosi fra alcune associazioni ambientaliste, il Governo italiano ed alcune regioni, nello specifico il Lazio, la Toscana e la Lombardia. Le predette associazioni avevano fatto ricorso al Tar del Lazio, impugnando il d.p.c.m. del 10 agosto 2016 relativo agli inceneritori, che attuava il primo comma dell'articolo 35 del decreto legge

⁴⁶⁷ LEGAMBIENTE, *Dossier di Legambiente; rifiuti zero, impianti mille*, 2019, 4 ss, *il dossier evidenzia come la media del costo di smaltimento in discarica sia aumentata di circa 20€, passando dai 90€ per tonnellata del 2013 ai 110€ per tonnellata di oggi, tuttavia ancora adesso vi sono delle regioni, come la Campania, l'Umbria, l'Abruzzo e la Provincia di Bolzano, in cui il costo di smaltimento è inferiore alla media nazionale.*

⁴⁶⁸ MEDUGNO, RONCHETTI, *Piani e programmi di gestione dei rifiuti: a che punto siamo?*, in *Report 2019 Assoambiente*, 2019, 5 ss, *l'implementazione di questi impianti è necessaria per il nostro Paese se vuole rispettare gli obiettivi posti dalle nuove direttive europee che prevedono di destinare solo il 10% dei rifiuti in discarica, mentre il 25% dovrebbe finire nei termovalorizzatori ed il restante 65% dovrebbe essere riciclato. Nel 2017 la situazione italiana era ancora lontana da questi dati, con il recupero di materia che è attorno al 47%, la termovalorizzazione che si attesta al 18% ed il conferimento in discarica che è ancora alto, con una percentuale del 23%.*

133/2014; ovvero la norma che demandava al Governo il compito di indicare la capacità di smaltimento degli inceneritori funzionanti al momento sul territorio nazionale e allo stesso tempo lo autorizzava a predisporre la realizzazione di altri impianti, considerati di strategico interesse nazionale, per coprire il fabbisogno residuo.

In particolare, le associazioni contestavano due elementi: il mancato rispetto del “principio di gerarchia” dei rifiuti, contenuto nella direttiva CE 98/2008, che avrebbe imposto che le misure di smaltimento come l’incenerimento, dovrebbero essere adottate solo in ultima istanza, dando prima spazio a forme di recupero dei materiali e di riciclo⁴⁶⁹. In secondo luogo, si contestava anche il fatto che il Governo non avesse esperito la Valutazione Strategica Ambientale (VAS)⁴⁷⁰ nella pianificazione inerente a come gestire i rifiuti. Il tribunale amministrativo, effettuando un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea, chiedeva chiarimenti su questi due punti.

Nell’esaminare le questioni i giudici europei elaborarono due principi di notevole importanza.

Per quanto riguarda il primo punto di doglianza, stabilirono che la legislazione europea non precludesse ad una normativa nazionale, come il decreto legge 133/2014 che qualificava gli inceneritori come “impianti strategici”, a patto che questa fosse comunque rispettosa degli obblighi specifici contenuti nella Direttiva europea⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ Art. 4, par. 1, Direttiva CE 98/2008, «*La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia e; e) smaltimento.*»

⁴⁷⁰ COSTATO, PELLIZZER, AGOSTINI, *Commentario breve al Codice dell’ambiente: (d. legisl. 3 aprile 2006, n.152)*, Padova 2007, 5 s, il VAS è un documento in cui vengono stimati l’impatto e l’incidenza dei danni che potrebbero provocare delle opere pubbliche o private sull’ambiente.

⁴⁷¹ Corte di Giustizia Europea, 8/05/2019, C 305/2018, www.eur-lex.europa.eu, par. 39, « *il principio della «gerarchia dei rifiuti», quale espresso all’articolo 4 della direttiva «rifiuti» e letto alla luce dell’articolo 13 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.*»

In merito al secondo punto i giudici decisero che una normativa nazionale come quella oggetto del contendere, che prevedeva un progetto per l'implementazione degli impianti di incenerimento sul territorio, dovesse essere comunque soggetta ad una valutazione ambientale preventiva, perché riconducibile alla nozione di “piani e programmi” contenuta nella Direttiva sul VAS⁴⁷².

Da questa pronuncia dunque, si può trarre la conclusione che il diritto europeo sia favorevole allo sviluppo di una politica e di un piano nazionali relativi alle infrastrutture riguardanti i rifiuti, purché questo sia assoggettato ad una preventiva valutazione⁴⁷³.

5.2. Le novità introdotte con la Direttiva CE n. 851/2018.

La direttiva numero 851, emanata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 30 maggio del 2018, modifica numerosi articoli della nota direttiva CE 98/2008 sui rifiuti e pone degli obiettivi per sviluppare il modello dell'economia circolare nei Paesi dell'Unione Europea. Il provvedimento in esame è frutto dunque di una nuova attenzione dell'Unione per le pratiche dello sviluppo e dell'economia sostenibile, tant'è che già nel 2015 la Commissione Europea aveva presentato la Comunicazione finale 614 dal titolo: “ L’anello mancante- Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare”. Questo documento si limitava soltanto a dettare delle linee programmatiche e ad indicare degli obiettivi minimi

⁴⁷² Corte di Giustizia Europea, 8/05/2019, C 305/2018, www.eur-lex.europa.eu, par. 60, «[...] l'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1 e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, [...] che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di “piani e programmi”, ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.»

⁴⁷³ Corte di Giustizia Europea, 8/05/2019, C 305/2018, www.eur-lex.europa.eu, par. 61 punto 1, «Il principio della “gerarchia dei rifiuti” [...] deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”, purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.»

da raggiungere, senza risultare vincolante per gli Stati membri⁴⁷⁴, tuttavia ha funto da base per consentire alle Istituzioni europee di apportare rilevanti modifiche alle vecchie direttive sui rifiuti⁴⁷⁵.

Nello specifico il 14 giugno 2018 veniva approvato il “Pacchetto Economia Circolare”, che entrava in vigore il successivo 4 luglio e conteneva quattro differenti direttive: la direttiva 849/2018 che modificava quelle relative ai veicoli fuori uso, alle pile ed accumulatori e ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, la direttiva 850/2018 che andava ad incidere sulla disciplina delle discariche, la direttiva 851/2018 riguardante i rifiuti in generale e la direttiva 852/2018 che modificava la disciplina sugli imballaggi ed i loro rifiuti⁴⁷⁶.

Venendo all’esame della Direttiva 851/2018 si può osservare come l’articolato normativo sia preceduto da ben 67 “considerando”, in cui sono motivate le norme in essa presenti attraverso l’enunciazione anche di principi e scelte programmatiche. Ad esempio nei primi 2 punti viene disposto che la gestione dei rifiuti debba essere migliorata attraverso l’uso di energie alternative, lo sviluppo dell’economia circolare ed un utilizzo razionale delle risorse disponibili, consentendo così di modificare l’approccio al rifiuto, il quale dovrebbe essere visto non più come uno scarto ma come una risorsa. Nel punto 3 invece viene posto l’obiettivo di rafforzare la Direttiva 98/2008 nelle parti relative al riciclaggio ed al riutilizzo dei rifiuti⁴⁷⁷.

La Direttiva in sé invece, è composta soltanto da 4 articoli, di cui il primo molto lungo e contenente tutte le modifiche alla vecchia direttiva 98/2008, mentre

⁴⁷⁴ MURATORI, *Al rush finale il pacchetto di direttive per gestire i rifiuti secondo l’Economia Circolare*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2018, 1 s.

⁴⁷⁵ IBIDEM, 6, *sono state modificate 6 direttive sui rifiuti: la direttiva madre 98/2008, la 62/1994 sugli imballaggi ed i rifiuti da imballaggio, la 31/1999 sulle discariche, la 53/2000 sui veicoli fuori uso, la 66/2006 riguardante pile e accumulatori ed i loro rifiuti, ed infine la 19/2012 relativa ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.*

⁴⁷⁶ MEDUGNO, RONCHETTI, *Pacchetto Economia Circolare: al via il recepimento*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2020.

⁴⁷⁷ Considerando n. 3, Direttiva UE n. 851 del 2018, «Dovrebbero essere rafforzati gli obiettivi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativi alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti, affinché riflettano più incisivamente l’ambizione dell’Unione di passare a un’ economia circolare.»

gli altri 3 sostanzialmente dispongono che la norma dovrà essere recepita da tutti gli Stati membri entro il 5 luglio 2020⁴⁷⁸.

Le novità presenti nel testo sono numerose e rilevanti, a partire dall'aggiunta fatta al primo articolo, in cui si evidenzia l'intento di passare ad un'economia circolare mediante una migliore regolamentazione della tutela ambientale e nello specifico della gestione dei rifiuti⁴⁷⁹. Vengono inoltre introdotte nuove nozioni, come quella dei rifiuti non pericolosi, dei rifiuti urbani, che sono quelli di natura domestica o simili per composizione a quelli di natura domestica che provengono dalla raccolta differenziata e da quella indifferenziata e ancora i rifiuti da costruzione che sono quelli derivanti da attività edilizie o di demolizione. Un altro nuovo concetto introdotto è quello del "riempimento", che è considerato un'operazione di recupero in cui degli appositi rifiuti non pericolosi, vengono utilizzati per colmare zone in cui sono stati fatti scavi o per rimodellare morfologicamente il terreno⁴⁸⁰.

Un' importante novità si ha con la modifica della responsabilità estesa del produttore, infatti i "considerando" 21 e 22 della nuova direttiva sottolineano come la precedente disciplina fosse scarsamente efficiente, perché i parametri di responsabilità erano diversi per ogni Stato e quindi viene consigliato di creare dei requisiti minimi valevoli per tutti i Paesi membri⁴⁸¹. La responsabilità estesa del produttore viene descritta all'articolo 8, come un insieme di previsioni adottate dai vari Stati dell'Unione Europea, per assicurarsi che i produttori abbiano la responsabilità finanziaria, o finanziaria e organizzativa insieme, nella fase in cui

⁴⁷⁸ MURATORI, *La riformata direttiva quadro sui rifiuti: a beneficio dell'economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2018.

⁴⁷⁹ Art. 1, par. 1, Direttiva n. 851 del 2018, «L'articolo 1 è sostituito dal seguente: la presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli effetti generali dell'uso delle risorse e migliorando l'efficienza, che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un' economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione.»

⁴⁸⁰ Art. 1, par. 3, lettera "g", Direttiva n. 851 del 2018, «E' inserito il punto seguente: 17 bis "riempimento", qualsiasi operazione di recupero in cui rifiuti idonei non pericolosi sono utilizzati a fini di ripristino in aree escavate o per scopi ingegneristici nei rimodellamenti morfologici. I rifiuti usati per il riempimento devono sostituire i materiali che non sono rifiuti, essere idonei ai fini summenzionati ed essere limitati alla quantità strettamente necessaria a perseguire tali fini.»

⁴⁸¹ RONCHETTI, *Legge di Delegazione europea: recepimento al via per il Pacchetto economia circolare*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2019, 2.

gestiscono un prodotto che è diventato un rifiuto⁴⁸². I requisiti minimi richiesti sono invece enunciati nell'articolo 8-bis e i principali, contenuti nel primo paragrafo, prevedono che gli Stati indichino compiti e responsabilità dei soggetti coinvolti, definiscano degli obiettivi per la gestione dei rifiuti, creino un sistema che raccolga i dati per avere un flusso costante di informazioni ed infine assicurino un trattamento equo fra i produttori in grado di essere utile anche ai piccoli e medi produttori senza risultare sproporzionato.

Anche l'articolo 9 relativo alla prevenzione dei rifiuti, risulta totalmente cambiato; si passa infatti da una norma in cui viene disposta solo la creazione di piani e programmi, ad una norma che invece incoraggia gli Stati ad adottare modelli di consumo sostenibili e che prevengano un'eccessiva produzione di rifiuti mediante l'utilizzo di vari accorgimenti⁴⁸³. La Direttiva del 2018 inoltre, si prefigge all'articolo 11, l'obiettivo di aumentare gradualmente il riutilizzo ed il riciclaggio dei rifiuti urbani, per far sì che nel 2035 l'utilizzo di queste pratiche in ogni Paese possa attestarsi intorno al 65%. In aggiunta a ciò è stata prevista l'inserimento di un nuovo articolo, l'11-ter, che introduce la segnalazione preventiva, cioè un meccanismo con il quale l'Unione Europea possa verificare i progressi svolti dai singoli Stati in ordine agli obiettivi posti dall'articolo 11⁴⁸⁴. Infine un'altra importante novità è prevista dall'aggiunto paragrafo 4 dell'articolo 35, il quale dispone che ogni Stato membro istituisca un registro elettronico per i rifiuti pericolosi⁴⁸⁵.

⁴⁸² Art. 1, par. 8, Direttiva n. 851 del 2018, «L'articolo 8 è così modificato: [...] Gli Stati membri possono decidere che i produttori di prodotti che si impegnano in termini finanziari o che si assumono, di loro iniziativa, responsabilità finanziarie e organizzative per la gestione per la gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto è un rifiuto, applichino alcuni dei requisiti generali minimi di cui all'articolo 8-bis o la loro totalità.»

⁴⁸³ Art. 1, par. 10, Direttiva n. 851 del 2018, in particolare si incoraggia la produzione di beni durevoli, riparabili e riutilizzabili, viene disincentivata la produzione di rifiuti industriali, alimentari o contenenti sostanze pericolose.

⁴⁸⁴ Art. 1, par. 13, Direttiva n. 851 del 2018, «Sono inseriti gli articoli seguenti: 11-ter, co. 1 : La Commissione, in cooperazione con l'Agenzia europea dell'ambiente, redige relazioni sui progressi compiuti nel senso del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettere c), d) ed e), e all'articolo 11, paragrafo 3, al più tardi tre anni prima di ciascun termine ivi specificato.»

⁴⁸⁵ Art. 35, par. 4, Direttiva n. 851 del 2018, «Gli Stati membri istituiscono un registro elettronico o registri coordinati su cui riportare i dati riguardanti i rifiuti pericolosi di cui al paragrafo 1 per l'intero territorio geografico dello Stato interessato [...]»

Per concludere lo Stato italiano ha recepito questo pacchetto di direttive europee sull'ambiente e sul tema dell'economia circolare, con la legge numero 117 del 4 ottobre 2019, la quale mediante le proprie disposizioni, delega il governo italiano a modificare la propria normativa interna per adeguarla alle norme contenute nelle direttive comunitarie⁴⁸⁶.

5.3. Lo sviluppo della teoria dell'economia circolare ed il ruolo che i rifiuti possono avere.

Lo sviluppo dell'economia circolare è frutto di un cambiamento che sta interessando gli attuali modelli economici e produttivi; questa trasformazione è dovuta al fatto che in questi ultimi anni, le istituzioni ed i governi di molti Paesi, siano diventati sempre più consapevoli del fatto che le risorse presenti sul nostro pianeta non siano infinite e che non sia più possibile continuare a perseguire una forma di produzione che crei così tanti rifiuti, contribuendo così al danneggiamento dell'ambiente⁴⁸⁷. Già nel 2010 il fabbisogno generale ha superato del 50% le capacità di rigenerazione del nostro pianeta ed il dato è destinato ad aumentare. Infatti nei prossimi anni molte persone, soprattutto nei Paesi asiatici, riusciranno a raggiungere una qualità di vita pari a quella dei Paesi occidentali e le Nazioni Unite stimano che nel 2050 per poter continuare a sostenere un tale livello di crescita della popolazione e della produzione serviranno tre pianeti, cosa ovviamente non realizzabile⁴⁸⁸.

Il modello dell'economia circolare si contrappone ad un altro schema, quello dell'economia lineare, che ha dominato e continua a dominare tutti i vari sistemi economico-produttivi e si basa sostanzialmente su quattro aspetti chiave: la produzione di un bene, la sua vendita, il consumo da parte del fruitore ed infine

⁴⁸⁶ RONCHETTI, *Legge di Delegazione europea: recepimento al via per il Pacchetto economia circolare*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2019, 1.

⁴⁸⁷ BONCIU, *The European Economy: from a Linear to a Circular Economy*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 2014, da www.HeinOnline.org, 2 ss, già nel 1972 era stato pubblicato da parte del Club di Roma, il "Rapporto sui limiti dello sviluppo", che prediceva la non sostenibilità del modello produttivo lineare in uso fino a quel momento, a causa della finitezza delle risorse naturali.

⁴⁸⁸ IBIDEM, 4 ss.

l'abbandono, con conseguente trasformazione del prodotto in uno scarto⁴⁸⁹. L'economia circolare invece si propone come sistema alternativo, in grado di alimentarsi da solo attraverso un costante riutilizzo, riciclo e riparazione dei beni prodotti, la conseguente produzione di minori quantità di rifiuti e una maggiore applicazione delle energie rinnovabili⁴⁹⁰.

Per poter realizzare questo tipo di innovazioni sarebbero necessarie delle rilevanti modifiche all'attuale modello di produzione e consumo: innanzitutto bisognerebbe ridurre l'utilizzo di materie prime, cercando di usarle in maniera efficace e potenziando l'utilizzo delle risorse rinnovabili, inoltre dovrebbe essere implementato il riciclaggio dei materiali, in modo di poter fare minore affidamento sulle materie prime. Queste innovazioni sono direttamente collegate ad altre operazioni inerenti l'economia circolare, come ad esempio la riduzione della quantità di rifiuti prodotta, evitando anche che questi vengano smaltiti nelle discariche o nei termovalorizzatori senza cercare di recuperarli. Infine per consumare di meno sarebbe anche necessario assicurare un più lungo ciclo di vita dei prodotti, tramite l'utilizzo di materiali di alta qualità e facilmente riparabili, ma anche cercando di contrastare il fenomeno dell'obsolescenza programmata, con cui le aziende produttrici determinano il ciclo di vita del loro prodotto fissandone una durata limitata nel tempo, in modo che il consumatore sia spinto a comprare poi un apparecchio nuovo⁴⁹¹.

Dei cambiamenti così rilevanti e pervasivi come quelli appena descritti, che se applicati andrebbero a modificare completamente il modello di sviluppo economico in vigore in tutto il mondo da circa un secolo a questa parte, hanno però bisogno di una politica che, agendo a tutti i livelli ed in tutti i settori produttivi, indichi la strada da percorrere. La politica dovrebbe quindi agire

⁴⁸⁹ MURATORI, *Al rush finale il pacchetto di direttive per gestire i rifiuti secondo l'Economia Circolare*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2018, 1.

⁴⁹⁰ MANTI, *La programmazione pubblica per l'economia circolare*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, 4 fasc., www.rivisteweb.it, 9, la definizione più nota di economia circolare è quella fornita dalla *Ellen MacArthur Foundation* che afferma che "l'economia circolare ha l'obiettivo di mantenere il più a lungo possibile nel ciclo economico prodotti, componenti e materiali, così da provare a ridurre o eliminare i rifiuti. Le due principali strategie per incrementare la circolarità dell'economia sono: a) rigenerazione dei materiali biotici e b) mantenimento del valore dei materiali abiotici per il maggior tempo possibile attraverso vari cicli di riutilizzo e sistemi di recupero.

⁴⁹¹ IBIDEM, 12 s.

interloquendo con il settore produttivo, anche con quello dei privati, fornendo un quadro di norme e regole dettagliate entro le quali sia possibile agire in maniera rapida e sicura, inoltre dovrebbero essere sviluppati degli strumenti economici *ad hoc* che supportino questa transizione ed infine bisognerebbe agire anche sulle scelte di consumo dei cittadini⁴⁹².

Per compiere tutto ciò i governi avrebbero a disposizione vari tipi di strumenti, partendo da un aumento dell'incentivazione alle imprese che abbraccino la svolta dell'economia circolare, sino ad un aumento delle imposte riguardanti lo smaltimento in discarica dei rifiuti al fine di scoraggiare questa pratica ed implementare il riciclo ed il recupero. Si possono prevedere anche modalità per incoraggiare l'acquisto di "prodotti circolari", magari tassando o vietando la circolazione di quelli che non lo sono; se così fosse però bisognerebbe anche prevedere dei controlli e delle eventuali sanzioni per chi non rispettasse gli obblighi imposti. Infine per sensibilizzare i cittadini all'economia circolare, un punto di partenza sarebbe quello di informare l'acquirente mediante l'etichetta del prodotto comprato, su cui potrebbero essere apposti i dati relativi al suo grado di riciclabilità o riparabilità; tuttavia sono sicuramente necessarie delle campagne di tipo educativo per poter incidere meglio sulla mentalità e lo stile di vita dei consumatori⁴⁹³.

L'economia circolare non è un fenomeno che riguarda solo l'ambiente, ma abbraccia anche molteplici aspetti economici e tecnologici rendendo tutti questi ambiti collegati ed interconnessi fra di loro e per tale motivo richiede anche una costante cooperazione e coordinazione fra i vari Ministeri dello Stato, la pubblica amministrazione ed anche gli enti territoriali, come città, province e regioni⁴⁹⁴. Questa nuova situazione comporterà probabilmente un maggiore ricorso al principio dell'integrazione, che afferma che la tutela dell'ambiente non possa essere separata dalle politiche di sviluppo sostenibile ed è contenuto sia nel

⁴⁹² IBIDEM, 39 s.

⁴⁹³ IBIDEM, 40 ss; DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, fasc. 1, 193 ss.

⁴⁹⁴ DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, fasc. 1, 197.

Principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992⁴⁹⁵, sia nell'articolo 11 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea)⁴⁹⁶. Un settore in cui questo criterio può essere molto utile è quello degli appalti della pubblica amministrazione, dove alcune direttive europee, nelle concessioni alle imprese, hanno deciso di affiancare alla regola del “prezzo più basso” anche quella del “costo più basso”, inteso come minore impatto dell'opera da realizzare sull'ambiente. Poiché le amministrazioni dei vari Stati costituiscono uno dei maggiori acquirenti di beni sul mercato, se iniziassero a comprare solo prodotti di tipo “circolare”, questo incentiverebbe i fornitori a dare maggiore impulso ad una loro riconversione *green*⁴⁹⁷.

In conclusione, sarebbe dunque auspicabile una conversione alla circolarità dell'attuale sistema economico-produttivo, non solo in un'ottica ambientale ma anche economica. Infatti la transizione potrebbe portare alla creazione di nuovi posti di lavoro e allo sviluppo di nuove figure lavorative, deputate ad esempio ad eseguire i necessari controlli sulle attività circolari; le ricadute di tutto ciò permetterebbero anche ad aumentare il Prodotto Interno Lordo dei Paesi europei⁴⁹⁸.

In definitiva, una concreta attuazione della politica dell'economia circolare, che si basi sull'utilizzo di minori risorse, sul riciclo ed il riutilizzo dei rifiuti e sullo sviluppo e l'utilizzo di energie pulite, consentirebbe ai governi dei vari Paesi, di poter attuare in modo migliore il principio dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza assumerebbe anche maggior valore la teoria dell'antropocentrismo moderato, in cui la figura dell'uomo rimarrebbe centrale,

⁴⁹⁵ Principio 4, Dichiarazione di Rio, 1992, «*Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo.*»

⁴⁹⁶ Art. 11, TFUE, «*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.*»

⁴⁹⁷ DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, fasc. 1, 200 ss, le direttive europee a cui fare riferimento per questa parte, sono le numero 23, 24 e 25 del 2014.

⁴⁹⁸ MANTI, *La programmazione pubblica per l'economia circolare*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, 4 fasc., www.rivisteweb.it, 19, una ricerca condotta da Cambridge Econometrics, ha evidenziato come l'economia circolare possa permettere di creare circa 700000 nuovi posti di lavoro in tutta Europa fino al 2030.

ma non sarebbe più sopraordinata rispetto alla natura, bensì svolgerebbe il ruolo di “custode” degli equilibri e della salute degli ecosistemi.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni svolte nell'elaborato, è necessario chiedersi quale possa essere il futuro della disciplina dei rifiuti all'interno del diritto penale dell'ambiente e come il fenomeno della loro gestione, potrà essere governato nel corso dei prossimi anni. Come si è già detto nell'introduzione, il controllo e la corretta regolamentazione delle attività di trattamento dei rifiuti, sono operazioni fondamentali per la tutela dell'ambiente, perché i rifiuti, se gestiti in maniera scorretta, sono in grado di cagionare danni ed inquinamento in numerosi settori ambientali.

Punto di partenza di questa riflessione, dovrebbe perciò essere costituito dall'enucleazione di un chiaro ed unitario concetto di ambiente, soprattutto per quanto riguarda la legislazione italiana. Come si è avuto modo di vedere nel corso della trattazione del primo capitolo, il diritto dell'ambiente in Italia, soffre una mancanza di organicità e chiarezza, che è presente fin dal livello più alto dell'ordinamento, la Costituzione.

Nella nostra carta costituzionale infatti, manca del tutto un articolo che sia esclusivamente dedicato all'ambiente. Piuttosto la disciplina è apprestata facendo ricorso ad una lettura integrata degli articoli 9 e 32, rispettivamente dedicati alla tutela del patrimonio storico-artistico del Paese ed all'interesse collettivo della salute delle persone. Anche laddove la parola ambiente è presente nella terminologia utilizzata dalla Costituzione, come nell'articolo 117, possiede sempre un significato sfumato, perché è inserito all'interno di un contesto normativo relativo ad un altro argomento, nel caso di specifico, al riparto di competenze fra Stato e regioni.

La soluzione prospettabile per questo problema, sarebbe appunto che il legislatore italiano decidesse finalmente di creare un articolo relativo alla protezione dell'ambiente, da collocare nel settore dei diritti fondamentali, in modo che la disciplina risulti ancorata ad una base costituzionale solida. A tal riguardo i propositi per attuare questa riforma sembrerebbero due: uno basato sulla modifica dell'articolo 9 della Costituzione, un altro che guarda alla *Chartre de*

l'environnement francese, con l'idea di produrre una carta dove siano contenuti i principi ambientali, da introdurre poi in Costituzione⁴⁹⁹.

Sempre nel primo capitolo è stata ripercorsa la storia dello sviluppo della disciplina ambientale in Italia, fino a giungere all'emanazione del Testo Unico sull'Ambiente introdotto nel 2006, che ha avuto il merito di aggiornare la vecchia normativa e di provare ad unificarla sotto un unico codice dell'ambiente, obiettivo questo che è in parte fallito. I settori ambientali regolati sono molti, fra cui quello dei rifiuti; il problema del T.U.A. però, è anche qui la mancanza di organicità del testo, con le singole materie slegate tra loro. Inoltre, nel corso degli anni ha subito quasi più di venti "aggiornamenti", fra modifiche ed integrazioni, dovute all'esigenza di rinnovare uno strumento, che ad oggi, si ritrova ad essere ancora meno coeso ed armonico rispetto a quando è stato creato. Anche in questo caso dunque, sarebbe il caso che il legislatore italiano smettesse di inseguire un'attività di normazione frenetica e basata in gran parte sull'urgenza di dare seguito alle direttive europee, e cominciasse a pensare ad una nuova normativa dell'ambiente, più armonizzata e meno caotica.

In realtà, tentativi in tale senso sono stati fatti, come si è potuto vedere con la legge 68/2015, che ha dato attuazione alla direttiva europea 99/2008 in tema di tutela penale dell'ambiente. La direttiva in questione richiedeva agli Stati membri di prevedere nei propri ordinamenti, delle fattispecie penali che punissero determinati comportamenti, con delle sanzioni in grado di avere una forte valenza dissuasiva. In questo caso sia l'Italia, che Paesi come Francia, Spagna e Germania, che si è avuto modo di esaminare nel corso del quarto capitolo, hanno seguito solo in parte i contenuti della direttiva.

La legge 68/2015, ha disposto la creazione di un nuovo titolo all'interno del nostro codice penale, interamente dedicato ai delitti contro l'ambiente, dove le ipotesi di reato più importanti sono quelle di inquinamento ambientale e disastro ambientale. Entrambe le fattispecie però, soffrono di una mancanza di chiarezza e tassatività della terminologia adottata, con la conseguenza che spetterà al giudice,

⁴⁹⁹ PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Torino, 2009, 267 ss.

qualora si verifici l'evento, valutare la gravità del danno attraverso un giudizio di non facile formazione. Le norme in questione sono costruite come reati di danno, punendo "chiunque cagiona", quindi un fatto che è già avvenuto, mentre la tendenza del diritto dell'ambiente degli ultimi anni, prevede che queste debbano essere costruite come fattispecie di pericolo astratto o presunto. In questo modo la sanzione interviene prima che sia cagionato il danno, che solitamente è frutto di una o più condotte reiterate nel tempo, senza dover così effettuare una complessa analisi a ritroso, per trovare il momento iniziale della condotta.

Un altro fatto su cui è necessario soffermarsi, è il traffico illecito di rifiuti pericolosi, evento di carattere transnazionale, che, per le organizzazioni criminali che di solito lo gestiscono, rappresenta una notevolissima fonte di guadagno. Questo tipo di fenomeno è difficile da eliminare, anche perché trova spesso la complicità dei produttori di rifiuti dei Paesi più sviluppati, i quali sfruttano le carenze normative ed impiantistiche dei Paesi più poveri, per smaltire lì i rifiuti pericolosi, da loro prodotti. Per contrastare il fenomeno, è stata siglata nel 1989, da numerose nazioni del mondo, la Convenzione di Basilea, strumento con il quale si è cercato di regolare il traffico illecito di rifiuti. Questo trattato nel corso degli anni, ha limitato la pratica in questione, grazie alla previsione di norme che disponevano i requisiti con i quali tale movimentazione doveva avvenire.

Bisogna però osservare, che tale pratica illecita è ancora molto diffusa e quindi sarebbe auspicabile un'implementazione della Convenzione di Basilea, che potrebbe avvenire basandosi su tre linee guida. Innanzitutto appare necessario che vengano imposti specifici obblighi di riduzione della produzione dei rifiuti, ai singoli Stati, in modo di potere dare concretamente seguito alla diminuzione dei rifiuti, che è uno degli obiettivi principali della Convenzione. Inoltre bisognerebbe cercare di rafforzare gli strumenti di controllo, come il meccanismo di *compliance*, che svolge un ruolo di prevenzione e magari prevedere un organismo internazionale che vigili sulla corretta applicazione del trattato⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 356 ss.

La riduzione della produzione dei rifiuti, è anche il proposito verso cui tendono le ultime politiche comunitarie in materia. Infatti nel 2018 l'Unione europea ha approvato la direttiva n.851, che per la prima volta fissa degli obiettivi chiari e concreti, per poter passare da un modello di sviluppo economico lineare ad un'economia circolare. Fino a questo momento il nostro tipo di crescita, è avvenuto sfruttando in maniera intensiva le materie prime presenti in natura, lavorandole e vendendole come prodotti finiti, per poi dismetterle come rifiuti una volta che non ci servivano più. Secondo il modello circolare invece, per poter fare fronte alla crescita della domanda di risorse, dovuta all'aumento della popolazione mondiale e contemporaneamente ridurre l'inquinamento, è necessario approntare un sistema basato sul recupero, riciclo, riutilizzo e riparazione dei beni prodotti. In tale senso, la direttiva del 2018 prevede all'articolo 11, che i Paesi membri debbano raggiungere per il 2035, delle soglie di riciclo e riutilizzo dei rifiuti del 65% e all'articolo 11-*ter*, viene affermata la possibilità per gli organismi europei, di verificare i progressi svolti dalle singole nazioni.

Il modello di sviluppo in esame, sembrerebbe quello adeguato per poter consentire una diminuzione dell'inquinamento, una più corretta gestione dei rifiuti ed allo stesso tempo assicurare una crescita economica sostenibile. Da questo punto di vista, vari studi hanno sottolineato come l'economia circolare, potrà essere in grado nei prossimi anni di contribuire a creare nuovi posti di lavoro, nell'ordine delle centinaia di migliaia di unità in tutta Europa. Perché ciò possa avvenire è necessario che il processo di transizione venga governato da scelte politiche accorte e la direttiva in questione sembrerebbe esserne un valido esempio.

BIBLIOGRAFIA

Indice bibliografico

AIMI A., *Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n.205 (correttivo al T.U. ambientale in materia di rifiuti)*, 16 dicembre 2010, www.penalecontemporaneo.it.

AMENDOLA G., *Il trasporto illecito di rifiuti, il sequestro e la confisca del mezzo*, 2002, www.foroitaliano.it.

AMENDOLA G., *Necessità di un potenziamento della normativa penale nel settore della tutela dell'ambiente? Il caso Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, fascicoli 3/4.

BALLETTI M., *La nuova disciplina dei rifiuti: D.Lg 5 febbraio 1997, n.22, attuazione delle direttive: n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, 1998.

BELL H. A., VALSECCHI A., *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

BELLACOSA M., *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo Rivista Trimestrale*, 2019, www.criminaljusticenetwork.eu.

BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *La Costituzione italiana: principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini: commento agli artt. 1-54*, Torino, 2007.

BONCIU F., *The European Economy: from a Linear to a Circular Economy*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 2014, da www.HeinOnline.org.

BRAY C., *Sulla configurabilità dell'abbandono di rifiuti: soggetto attivo e momento consumativo del reato*, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

BUSETTO G., *Il nuovo testo unico in materia ambientale*, in *Iustitia*, 2006, 4 fascicolo.

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*. Torino, 2007.

CANTARINI M., *Il decreto legislativo 152/2006: il codice ambientale*, www.amministrazioneincammino.luiss.it.

CAROLEO G. F., MAIO A., *Ancora sulla nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2005, fasc. 3, pt. 2, pp. 156-158

CATENACCI M., *La tutela penale dell'ambiente: contributo all'analisi delle norme penali a struttura "sanzionatoria"*, Padova, 1996.

CATENACCI M., *I reati ambientali e il principio di offensività*, dalla *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010.

CATENACCI M., *L'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre*, dalla *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015.

COSTATO L., PELLIZZER F., AGOSTINI C., *Commentario breve al Codice dell'ambiente: (d. legisl. 3 aprile 2006, n.152)*, Padova 2007.

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008.

D'AGOSTINO P., SALOMONE R., *La tutela dell'ambiente: profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011.

DE LEORNADIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, fascicolo 1.

DELL'ANNO P., *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, 2001 www.lexambiente.it.

EFFACE (European Union Action to Fight Environmental Crime), *Fighting environmental crime in Germany: a country report*, 2014, www.efface.eu.

EFFACE (European Union Action to Fight Environmental Crime), *Fighting environmental crime in Spain: a country report*, 2015, www.efface.eu.

FARMER A., FAURE M., VAGLIASINDI G. M., *Environmental Crime in Europe*, 2017.

FELIZIANI C., *Tendenze evolutive della legislazione in materia di ambiente e rifiuti, tra diritto dell'Unione europea e diritti nazionali. Dall'assenza dell'Europa alla (quasi) scomparsa dello Stato*, 2015, www.federalismi.it.

FIMIANI P., *Trasporti transfrontalieri: il principio di continuità normativa salva le sanzioni del Testo Unico ambientale sul traffico illecito*, in *Rifiuti*, 2007, n.11.

FIMIANI P., *La normativa sui rifiuti: analisi dei profili interpretativi più controversi. I concetti di rifiuto e sottoprodotto*, 2008, www.lexambiente.it.

FODELLA A., *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004.

FONDERICO F., *La «codificazione» del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, n. 3.

FONDERICO F., *L'evoluzione della legislazione ambientale*, 2007, www.giuristiambientali.it.

FORMENTON W., FARINA M., SALGHINI G., TONELLO L., ALBRIZIO F., *La classificazione dei rifiuti con codici a specchio e la "probatio diabolica"*, 2017, www.lexambiente.it.

FRACCHIA F., *Il diritto ambientale comparato*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017, www.federalismi.it.

GIAMPIETRO F., *Il decreto legislativo n. 22/97 di attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti: le perduranti situazioni di conflitto con la normativa europea*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1997, fasc. 3-4.

GIAMPIETRO F., *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, 2006.

GIAMPIETRO F., *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, 2009.

GIAMPIETRO F., *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs. 205/2010, aggiornato al Testo Unico Sistri*, Milano, 2011.

GIAMPIETRO P., *Il nuovo regolamento sulla gestione dei rifiuti sanitari (prime note al DPR n. 254/2003)*, www.lexambiente.it.

GIUNTA F., *Tutela dell'ambiente (dir. pen.) [Annali II]*, da *Enciclopedia del Diritto Giuffrè*, 2008.

GRAGNANI A., *L'ordine costituzionale delle competenze come "spina dorsale" della razionalizzazione normativa: le prospettive di codificazione del diritto ambientale in Germania e in Italia*, www.astrid-online.it.

ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE (ISPRA), *Rapporto rifiuti urbani: dati di sintesi*, 2019.

ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE (ISPRA), *Rapporto rifiuti speciali: dati di sintesi*, 2019.

KARAMAT ANNA., *La politica dell'Unione Europea in relazione alle sanzioni ambientali. Proposte per una direttiva sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2008, 1 fascicolo.

LEGAMBIENTE, *Dossier di Legambiente; rifiuti zero, impianti mille*, 2019.

LUCIFORA A., *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell'ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2019.

MANCARELLA M., *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, in www.giuristiambientali.it.

MANTI E., *La programmazione pubblica per l'economia circolare*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, 4 fascicolo, www.rivisteweb.it.

MEDUGNO M., RONCHETTI T., *Piani e programmi di gestione dei rifiuti: a che punto siamo?*, in *Report 2019 Assoambiente*, 2019.

MEDUGNO M., RONCHETTI T., *Pacchetto Economia Circolare: al via il recepimento*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2020.

MELI M., *Le origini del principio «chi inquina paga» e il suo accoglimento da parte della comunità europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989.

MURATORI A., *Al rush finale il pacchetto di direttive per gestire i rifiuti secondo l'Economia Circolare*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2018.

MURATORI A., *La riformata direttiva quadro sui rifiuti: a beneficio dell'economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2018.

NITTI R., *Le indagini in materia di reati ambientali. Accertamento dei reati ambientali e atto amministrativo*, 2010, da www.lexambiente.it.

PALAZZO F. C. , GARGANI A. & PALIERO C.E., *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, 2007, 2 ed.

PALLARO P., *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2002, 1 fascicolo.

PALMEIRA V.N., GUARDA G.F., KITAJIMA L.F.W., *Illegal international trade of e-waste-Europe*, 2018, www.detritusjournal.com.

PAONE V., *Il reato di discarica abusiva: un importante punto fermo della Corte di Cassazione*, con nota a sentenza C. pen. 4/11/1994, Zagni, 1995 www.foroitaliano.it.

PAONE V., *Natura dell'ordine di bonifica e ripristino delle discariche abusive (nota a Cass. pen. n. 18815/2011)*, 2011, www.giuristiambientali.it.

PAONE V., *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, 2 comma, D. Lgs. n. 152/06) è un reato permanente?*, 2015, www.penalecontemporaneo.it.

PAONE V., *La miscelazione dei rifiuti dopo la sentenza della Consulta (Nota a Corte Costituzionale 12 aprile 2017, n. 75)*, in *Rivista Ambiente & sviluppo*, 2017.

PARLANGELI. M. L., *La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 2019, www.lexambiente.it.

PERNICE M., MININNI G., *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti: la nuova disciplina dopo il D.Lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008.

PINESCHI L., *La Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri e il deposito di rifiuti pericolosi (Basilea, 22 marzo 1989)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, 3 fasc.

PORENA D., *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Torino, 2009.

POSTIGLIONE A., *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1982.

POSTIGLIONE A., *Una svolta per il diritto dell'ambiente: la legge 8 luglio 1986 n. 349*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1986, 2 fascicolo.

RICCI R., *L'ambiente nella Costituzione*, www.lexambiente.it.

RONCHETTI T., *Legge di Delegazione europea: recepimento al via per il Pacchetto economia circolare*, in *Rivista Ambiente & Sviluppo*, 2019.

ROTTGEN D., *Bonifica dei siti contaminati: la disciplina transitoria prevista dal D.Lgs. n. 152/2006*, in GIAMPIETRO. F., *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, 2006.

RUGA RIVA C., *I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015 n.68*, Torino, 2015.

RUGA RIVA C., *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 3 ed.

RUGA RIVA C., *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2018, www.lexambiente.it.

SASSOON. C. R., *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002.

SCOVAZZI T., *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, 3 fascicolo.

TARANTINO, G., *Su un rapporto armonico tra uomo e natura:una riflessione etico- giuridica*,2018, da www.statoechiese.it.

TELESCA M., *Osservazioni sulla L. N. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, www.penalecontemporaneo.it.

TONOLI. R., *Identificazione della figura del detentore e differenze rispetto a quella del produttore di rifiuti*, in www.tuttoambiente.it.

TRINCHERA T., *Trasportare rifiuti pericolosi senza formulario non costituisce più reato*, 22 dicembre 2011, www.penalecontemporaneo.it.

UNEP, *Cairo guidelines and principles for the environmentally sound management of hazardous wastes*, www.basel.int.

VAGLIASINDI M. G., *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Rivista del Commercio Internazionale*, 2010, 3 fascicolo.

VERGINE A. L., *Rifiuti e scarichi: i profili sanzionatori*, in FRANCO G., *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, 2006.

ZIGLIOLI B., *Seveso 1976: conseguenze sociali, politiche e giudiziarie di un "disastro"*, 2013, www.rivisteweb.it.

Indice della giurisprudenza

Corte Costituzionale, 6/02/1973, n. 9, www.cortecostituzionale.it.

Corte di Cassazione, sezioni unite penali, 31/01/1987, www.foroitaliano.it.

Corte di Giustizia europea, 12/03/1987, C 178/84, www.eur-lex.europa.eu.

Corte Costituzionale, 17/12/1987, n. 641, www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, 12/10/1988, n.1002, www.giurcost.org.

Corte Costituzionale, 27/10/1988, n.1029, www.cortecostituzionale.it.

Corte di Giustizia Europea, 28/02/1991, www.eur-lex.europa.eu.

Consiglio di Stato, Sez. IV, 1/04/1991 in *Foro amministrativo*, 1991.

Corte Costituzionale, 19/04/1993, n. 194, www.cortecostituzionale.it.

Pretura di Terni, 31/01/1995, www.foroitaliano.it.

Corte di Giustizia europea, 5/05/1998, C-180/96, www.eur-lex.europa.eu.

Corte Costituzionale, 2/04/2003, n. 94, www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, 15/10/2003, n. 307, www.cortecostituzionale.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 12/11/2003, n. 1733, www.ambientediritto.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 3/12/2003, n. 299, www.ambientediritto.it.

Corte Costituzionale, 27/09/2004, n.196, www.cortecostituzionale.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 7/10/2004, n. 44426, *Rifiuti. Discarica abusiva e confisca dell'area appartenente a persona giuridica*, www.lexambiente.it.

Corte di Giustizia Europea, Sezione II, 11/11/2004, www.eur-lex.europa.eu.

Corte di Cassazione, Sez. III, 21/02/2006, n. 6441, *Rifiuti. Confisca terreno adibito a discarica*, www.lexambiente.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 8/06/2006, n. 31401, *Rifiuti. Gestione di discarica abusiva*, www.lexambiente.it.

Corte Costituzionale, 28/06/2006, n.247, www.cortecostituzionale.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 2/04/2007, n. 1933, www.ambientediritto.it.

Corte di Giustizia Europea, 23/10/2007, C-440/05, www.eur-lex.europa.eu.

Corte Costituzionale, 1/08/2008, n. 327, www.cortecostituzionale.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 8/05/2009, n. 19333, www.ambientediritto.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 23/01/2013, n. 3430, *Rifiuti. Discarica abusiva ed elemento soggettivo del reato*, www.lexambiente.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 8/10/2014, n. 47662, www.penalecontemporaneo.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 6/11/2014, n.51422, *Rifiuti. Abbandono e momento consumativo del reato*, www.lexambiente.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 23/10/2015, n. 42719, www.cortedicassazione.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 26/09/2016, n. 39781, *Rifiuti. Termine di prescrizione del reato*, www.lexambiente.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 11/10/2016, n. 48316, www.cortedicassazione.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 25/10/2016, n. 44900, *Rifiuti. Concetto di raccolta*, www.lexambiente.it.

Corte Costituzionale, 12/04/2017, n. 75, www.cortecostituzionale.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 21/04/2017, n.19206, www.cortedicassazione.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 17/07/2017, n. 37460, www.reteambiente.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 8/02/2018, n. 29216, *Rifiuti. Abbandono reato istantaneo*, www.lexambiente.it.

Corte di Cassazione, Sez. III, 20/04/2018, n.39339, *Rifiuti. Caratteristiche della discarica abusiva*, www.lexambiente.it.

Corte di Cassazione, sez. penale III, 25/01/2019, n. 2575, www.cortedicassazione.it.

Corte di Giustizia Europea, sez. X, 28/03/2019, www.lexambiente.it.

Corte di Giustizia Europea, 8/05/2019, C 305/2018, www.eur-lex.europa.eu.