



Dipartimento di GIURISPRUDENZA

Cattedra di DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

**LE C.D. ECOMAFIE: DALLA CONIAZIONE DEL
NEOLOGISMO ALL'APPROVAZIONE
DELLA LEGGE 22 MAGGIO 2015, N. 68**

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Maurizio Bellacosa

CORRELATORE

Chiar.ma Prof.ssa

Paola Balducci

CANDIDATA

Oriana Pesce

Matr. 146263

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

INDICE

Introduzione.....	1
-------------------	---

CAPITOLO PRIMO

LA TUTELA DELL'AMBIENTE

1.1. L'ambiente come bene giuridico	5
1.2. Principi di diritto penale dell'ambiente.....	11
1.2.1. Principi costituzionali.....	13
1.2.2. Gli altri principi ambientali.....	32
1.3. La normativa europea.....	44
1.4. L'assetto della tutela nazionale: il Testo Unico Ambientale e il nuovo Titolo VI- <i>bis</i> c.p.	48
1.5. La struttura dei reati ambientali.....	58

CAPITOLO SECONDO

CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (D'IMPRESA) AMBIENTALE

2.1. Il fenomeno delle c.d. "Ecomafie"	65
2.2. Il <i>business</i> dei rifiuti.....	78
2.2.1. Che cos'è un rifiuto?.....	81
2.2.2. Classificazione dei rifiuti.....	91
2.3. Il caso socio-politico: "La terra dei fuochi" e il "Triangolo della morte".....	98

2.4. La tutela del fenomeno con il Testo Unico Ambientale: d.lgs. n. 152/06....	106
2.4.1. Abbandono di rifiuti.....	108
2.4.2. Attività di gestione di rifiuti non autorizzata.....	112
2.4.3. Realizzazione e gestione di discarica abusiva.....	115
2.4.4. Combustione illecita di rifiuti.....	120

CAPITOLO TERZO

I NUOVI ECODELITTI DELLA LEGGE N. 68/2015

3.1. L'introduzione del Titolo VI-bis nel Codice Penale.....	124
3.1.1. Art. 452- <i>bis</i> c.p. Inquinamento ambientale.....	130
3.1.2. Art. 452- <i>quater</i> c.p. Disastro ambientale.....	137
3.1.3. Art. 452- <i>sexies</i> c.p. Traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività.....	144
3.1.4. Art. 452- <i>quaterdecies</i> c.p. Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.....	149
3.1.5. Art. 452- <i>octies</i> c.p. L'aggravante ecomafiosa: il rinvio agli artt. 416 e 416- <i>bis</i> c.p.....	157
3.2. I <i>Report</i> di Legambiente.....	163
3.3. Gli effetti della nuova codificazione e riflessioni circa la sua reale efficacia	171
Conclusioni.....	178

Bibliografia.....	182
Indice della Giurisprudenza.....	194
Dossier – Report – Contributi web.....	199

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone di analizzare il fenomeno delle c.d. “ecomafie” in Italia, con particolare attenzione alle diverse forme di manifestazione, alle cause e alle conseguenze ambientali, sociali ed economiche. L'obiettivo è quello di fornire una comprensione approfondita del tema e delle possibili strategie di contrasto, a partire da un'analisi critica della normativa vigente.

Il termine “ecomafie” è stato coniato per la prima volta dall'associazione ambientalista Legambiente nel 1994 con l'intento di riferirsi a tutte le attività illecite, che danneggiano l'ambiente e la salute umana, poste in essere dalle organizzazioni criminali.

L'ascesa delle ecomafie è il risultato di molteplici fattori, tra cui la debolezza delle istituzioni statali, la mancanza di controllo e regolamentazione nel settore ambientale, la connivenza politica e la complicità delle imprese. Le organizzazioni criminali si sono dimostrate capaci di infiltrarsi nei settori economici legittimi, creando reti di interessi illeciti che intaccano la legalità, la trasparenza e la competitività del mercato.

La lotta alle ecomafie rappresenta, infatti, una sfida urgente e complessa che richiede un impegno collettivo da parte delle istituzioni, della società civile e, quindi, di tutti i cittadini.

Nel contesto attuale di crescente preoccupazione per la salvaguardia dell'ambiente e della sostenibilità, i reati ambientali rappresentano una sfida significativa per la giustizia penale e la tutela dell'ecosistema globale. La rapida industrializzazione, l'urbanizzazione incontrollata e l'espansione delle attività antropiche hanno generato significativi impatti negativi sull'ambiente, che si manifestano attraverso il deterioramento della qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, la perdita di biodiversità, l'accelerazione dei cambiamenti climatici e molti altri fenomeni dannosi.

Pertanto, diventa essenziale adottare misure efficaci per contrastare la diffusione di comportamenti illeciti che costituiscono una minaccia per la salute umana, la biodiversità e il benessere del pianeta nel suo complesso.

L'ambiente assume una rilevanza giuridica multiforme, intrecciandosi con diverse discipline e assumendo una valenza etica, scientifica e di corresponsabilità multilivello.

La complessità dei problemi ambientali richiede, anzitutto, soluzioni a livello costituzionale, mirate a definire i principi fondamentali che devono orientare l'azione di contrasto.

Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, significative modifiche sono state apportate al testo degli articoli 9 e 41 della Costituzione.

La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli animali è stata introdotta tra i principi fondamentali della Carta costituzionale ai sensi dell'art. 9, comma 3, Cost. ed è stato previsto, ai sensi dell'art. 41, comma 2, Cost. che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e l'ambiente, con l'obiettivo di preservare un bene fondamentale per le generazioni presenti e future.

L'elaborato ha l'intento di esplorare il legame tra il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Testo Unico Ambientale) e la riforma di cui alla legge 22 maggio 2015, n. 68 che ha introdotto nel codice penale il Titolo VI-*bis*, dedicato ai delitti contro l'ambiente, concentrandosi in particolare sui reati ambientali e sulle loro implicazioni giuridiche. Attraverso una disamina approfondita delle disposizioni normative e della giurisprudenza più significativa, si intende valutare l'efficacia delle leggi vigenti nel contrasto delle violazioni ambientali e nella promozione di una maggiore responsabilità nei confronti dell'ambiente.

Il diritto dell'ambiente è il risultato anche di un importante contributo da parte della giurisprudenza che, nel corso degli anni, ha cercato di colmare il costante *vulnus* dell'apparato giuridico.

Difatti, il nostro ordinamento non ha propri principi di diritto ambientale, ma li ha ereditati e assorbiti dai principi sovranazionali e eurounitari. Proprio in seno all'Unione Europea è emersa la necessità di bilanciare l'espansione economica con una politica ambientale e sono stati codificati i principi di prevenzione, precauzione, correzione e del "chi inquina paga".

In tale quadro normativo la disciplina dei rifiuti svolge un ruolo cruciale nella prevenzione degli ecoreati e nella gestione sostenibile dell'ambiente. Nel corso

degli anni, le leggi e le direttive europee hanno introdotto disposizioni sempre più stringenti per promuovere il riciclo, ridurre il consumo di risorse, prevenire l'inquinamento e contrastare le pratiche illegali legate ai rifiuti.

Ad esempio, la Direttiva europea 2008/98/CE sulle norme in materia di rifiuti ha introdotto il concetto di gerarchia dei rifiuti, stabilendo che la prevenzione, il riutilizzo e il riciclo devono essere prioritari rispetto allo smaltimento. La direttiva da ultimo citata ha anche previsto l'obbligo di separare i rifiuti e promuovere la raccolta differenziata, riducendo così il flusso di rifiuti destinati alla discarica e promuovendo il recupero di materiali.

Nel panorama normativo italiano, il Testo Unico Ambientale rappresenta un pilastro fondamentale nella tutela e nella gestione sostenibile delle risorse naturali e dell'ambiente ed è stata una risposta alle crescenti preoccupazioni ambientali e alla necessità di armonizzare la legislazione nazionale con le direttive europee in materia ambientale. Il *corpus* normativo in esame ha introdotto disposizioni ampie e dettagliate volte a regolamentare vari aspetti legati alla protezione ambientale, dalla gestione dei rifiuti alla prevenzione dell'inquinamento, dalla tutela della biodiversità alla gestione delle risorse idriche.

Nonostante ciò, non sono mancate critiche riguardo a tale normativa per la sua complessità e la difficile interpretazione di alcune disposizioni. Questa complessità non ha agevolato, talvolta, l'applicazione delle norme da parte degli operatori del settore e degli enti preposti al controllo e alla vigilanza ambientale.

Come accennato, la legge 22 maggio 2015, n. 68 ha introdotto nuovi delitti a salvaguardia dell'ambiente nel codice penale – nell'apposito Titolo VI-*bis* – modificando così il quadro normativo previgente che affidava in modo pressoché esclusivo la tutela dell'ambiente a contravvenzioni e sanzioni amministrative.

La riforma in esame costituisce l'intervento più importante posto in essere dal legislatore al fine di prevenire e contrastare la criminalità ambientale, seppur non priva di problematiche interpretative che verranno, nel corso della trattazione, analizzate in maniera più analitica.

L'elaborato si compone di tre capitoli. Nel primo, si svolge un'analisi generale del diritto penale dell'ambiente, esaminando i beni giuridici oggetto di tutela e i principi posti a fondamento della materia; il secondo capitolo, invece,

descrive, in maniera più dettagliata, la disciplina dei rifiuti e il *business* che deriva dalle attività illecite diffuse nel settore, con riferimento al fenomeno socio-politico della c.d. “Terra dei Fuochi”; nel terzo capitolo, viene affrontata l’introduzione dei c.d. “ecodelitti” nel Titolo VI-*bis* del codice penale.

L’obiettivo del lavoro è quello di fornire un quadro generale, incentrato sul fenomeno delle ecomafie, della legislazione in materia di contrasto ai reati ambientali, attraverso un *excursus* della normativa, nazionale e comunitaria, oggetto di evoluzione nel corso di questi anni.

CAPITOLO I

LA TUTELA DELL'AMBIENTE

SOMMARIO: 1. L'ambiente come bene giuridico – 2. I principi di diritto penale dell'ambiente – 2.1 I principi costituzionali – 2.2 Gli altri principi ambientali – 3. La normativa europea – 4. L'assetto della tutela nazionale: il Testo Unico Ambientale e il nuovo Titolo VI-*bis* – 5. La struttura dei reati ambientali

1. L'ambiente come bene giuridico

Il termine ambiente indica un concetto estremamente vasto e difficilmente inquadrabile in una definizione unitaria. Ciò è dovuto al suo carattere dinamico e poliedrico che non permette l'individuazione di un concetto che sia valido in senso giuridico e che, al tempo stesso, non risulti troppo indefinito.

Ad esso sono state attribuite molteplici accezioni dal dizionario Treccani,¹ ma la più calzante parrebbe quella che lo definisce come lo spazio, più o meno definito, in cui si sviluppa la vita dell'essere umano, della fauna e della flora, con i suoi diversi paesaggi, le sue risorse, e che comprende non solo la sua versione incontaminata, ma anche quella che ha subito trasformazioni da parte dell'uomo, congiuntamente ai nuovi equilibri sorti a seguito delle attività di alterazione svolte, nonché, infine, come patrimonio da preservare e tutelare dalla distruzione, dal deterioramento e dall'inquinamento. Da quanto precede, emerge chiaramente che si tratta di una nozione il cui significato è in continua evoluzione.²

Nondimeno, nell'ambito della tutela penalistica, è di fondamentale importanza ricostruire il bene ambiente come bene giuridico. Questa è la condizione

¹ Tra i significati forniti dal dizionario online dell'enciclopedia Treccani, è possibile riscontrare le seguenti definizioni: “spazio che circonda una cosa o una persona e in cui questa si muove o vive”; “in biologia, l'insieme delle condizioni fisico-chimiche e biologiche, in cui si può svolgere la vita degli esseri viventi”; “in geologia, insieme dei caratteri fisici, chimici e biologici che intervengono nel processo di formazione e di trasformazione delle rocce”; “in chimica, complesso di condizioni fisico-chimiche in cui si produce o che sono necessarie al prodursi di un determinato fenomeno”; ovvero, “complesso di condizioni sociali, culturali e morali nel quale una persona si trova e sviluppa la propria personalità, o in cui, più genericamente, si trova a vivere”. www.treccani.it

² VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 2021, 3, 1, disponibile su www.nomos-leattualitaneldiritto.it

necessaria affinché si possa individuare con precisione il referente finale dei reati ambientali. La concreta identificazione del bene giuridico è il presupposto essenziale per permettere al legislatore, e all'interprete, di definire con un elevato grado di certezza le forme di aggressione al medesimo.³

La definizione del concetto di ambiente è stata oggetto di discussione da parte della dottrina negli anni ed è stato difficile delimitare i suoi confini nella prospettiva di determinare l'ambito della tutela penale dell'ambiente.

A fronte della frammentarietà della nozione, quindi, sono presenti più definizioni, anche se, per quel che concerne l'ambito giuridico, è possibile limitarsi all'inquadramento di due diversi concetti di ambiente.

La prima, con un'accezione più ristretta, identifica l'ambiente negli elementi costitutivi della biosfera: insieme alla flora e alla fauna, vanno ricompresi anche l'acqua, l'aria e il suolo. La seconda, più ampia, oltre alle caratteristiche definite nella concezione poc'anzi citata, annovera anche il territorio, comprensivo dell'assetto urbanistico, congiuntamente al paesaggio e ai beni culturali.⁴

In seno alla legislazione ordinaria, il legislatore ha tentato, in più occasioni di fornire una definizione del concetto di ambiente: un tentativo fu effettuato con la legge 8 luglio 1986, n. 349, che istituì il Ministero dell'ambiente, fornendo tuttavia una definizione imprecisa e superficiale; un successivo tentativo si ebbe con l'approvazione del d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 112 che, se da un lato regolamentava la delega dallo Stato alle regioni delle funzioni generali in materia ambientale, dall'altro, fu approssimativo nell'elaborare la descrizione del concetto in esame. In definitiva, i tentativi dell'epoca da parte del legislatore furono infruttuosi.⁵

Anche il legislatore europeo ha provato a fornire una definizione, sebbene il risultato non fu soddisfacente. Cogliendo l'occasione di disciplinare la valutazione dell'impatto ambientale di progetti sia pubblici che privati, venne approvata direttiva 85/337/CEE, in cui veniva stabilito che l'ambiente era costituito da tutte le risorse naturali e culturali, che si inserivano nel perfetto equilibrio tra i fattori fisici, paesaggistici e culturali: questi aspetti, inoltre, sono destinati a

³ BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, anti giuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, 10 ss.

⁴ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 3 ss.

⁵ SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, 2022, 5.

relazionarsi, oltre che con il mondo animale e quello delle piante, anche con l'essere umano. Come accennato, il risultato non fu soddisfacente in quanto, nel tentativo di descrivere il termine, furono presi in considerazione solo alcuni degli ecosistemi esistenti, non tutti: mancava il riferimento, infatti, all'uso del territorio e all'inquinamento in danno di tutti gli esseri viventi e del paesaggio.⁶

Le diverse fattispecie penali hanno come obiettivo non solo la protezione dell'ambiente nei suoi elementi ecologici, ma anche, e non da meno, la salute dell'uomo come soggetto principale da proteggere.

I due diversi scopi di tutela hanno portato al consolidamento di due prospettive filosofiche differenti: quella antropocentrica, che considera la tutela dell'ambiente in virtù del suo impatto sul benessere umano, e quella ecocentrica, che, al contrario, promuove la protezione ambientale per il suo valore intrinseco, indipendente dall'essere umano, considerando l'ambiente un valore da proteggere in egual modo a tutte le forme di vita.

Entrambe le teorie sono legittime ed il quadro di tutela che, negli anni, è venuto a delinearsi è variegato.

Per questo motivo, il legislatore si è occupato di individuare volta per volta, alla luce anche del moltiplicarsi delle esigenze di protezione, l'oggetto di tutela delle singole fattispecie, prescindendo da personali preferenze ideologiche e visioni dell'uomo e del mondo maturate nel tempo dai diversi studiosi. Ciò premesso, dalla normativa nazionale sembrerebbe evincersi un'ottica prevalente antropocentrica.⁷

È opportuno sottolineare che soltanto dagli anni '60 del XX secolo si è iniziato a mettere in dubbio la concezione di ambiente in precedenza diffusa, rivedendo il sistema normativo posto a fondamento della sua tutela, in modo tale da renderlo maggiormente concreto ed efficace: una tale spinta è stata data sia dagli studi scientifici che in quel periodo iniziarono a dimostrare le conseguenze dell'inquinamento e la deperibilità delle risorse naturali, sia dal verificarsi di diversi disastri ambientali che scossero la coscienza della collettività sia, infine, dall'attività di sensibilizzazione delle associazioni e degli attivisti ecologisti.⁸

⁶ SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente*, cit., 6.

⁷ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 10.

⁸ MICCICHÈ, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, vol. 31, 95, 1 s.

In precedenza, effettivamente, l'ambiente nel suo complesso non era mai stato preso in considerazione in seno a studi giuridici: fu ritenuto, in verità, come una realtà che – ruotando intorno all'uomo ed essendo posto al suo servizio – non richiedeva di essere protetto e, di conseguenza, era privo di valenza giuridica.⁹

Siffatta modalità di concepire l'ambiente ha dato luogo a molteplici effetti negativi in quanto l'essere umano, percependosi come proprietario, ha goduto e disposto di esso, irresponsabilmente, in totale libertà e per fini di sfruttamento: le conseguenze di una simile condotta sono individuabili nel depauperamento di alcune risorse e in un serio degrado ecologico.¹⁰

La rinnovata consapevolezza che si andò ad acquisire ha indotto sia la dottrina che la giurisprudenza a mettere in discussione la relazione uomo-ambiente così come concepita fino a quel momento: sinteticamente, è stata attribuita al secondo termine di tale relazione la qualifica sia di valore costituzionale sia di bene in termini di oggetto di interessi giuridici al quale occorreva riconoscere tutela, non solo amministrativa, ma anche penale.¹¹

È possibile asserire, in definitiva, che soltanto quando in cui si è posta l'attenzione sulle intollerabili ed inaccettabili conseguenze prodotte dalle condotte dell'essere umano a scapito dell'ambiente è emersa la questione ambientale e, di riflesso, è stata riconosciuta ad essa tutela giuridica.¹²

Nell'ordinamento giuridico italiano, i due pilastri normativi posti a fondamento del diritto penale ambientale sono: il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (d'ora in poi t.u.a.) e il Titolo VI-*bis* del Codice penale.

Il t.u.a. evidenzia, in prima battuta, come finalità principali di tutela, il miglioramento degli *standard* qualitativi della vita dell'uomo, da attuare mediante il rispetto e la crescita delle condizioni e l'uso appropriato delle risorse ambientali.¹³

La legge 22 maggio 2015 n. 68 ha introdotto nel Codice penale il Titolo VI-*bis*, intitolato “Dei delitti contro l'ambiente” collocandolo immediatamente dopo il

⁹ MICCICHÈ, *L'ambiente come bene*, cit., 2 s.

¹⁰ MICCICHÈ, *L'ambiente come bene*, cit., 3.

¹¹ MICCICHÈ, *L'ambiente come bene*, cit., 4 s.

¹² MICCICHÈ, *L'ambiente come bene*, cit., 5.

¹³ Ai sensi dell'art. 2, co. 1, t.u.a., «Il presente decreto legislativo 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».

titolo relativo alla tutela dell'incolumità pubblica, proprio al fine di mettere in evidenza la connessione tra ambiente e persona: da ciò si evince, in definitiva, che la tutela del primo dei due beni giuridici menzionati si concretizza anche tramite la protezione del secondo.¹⁴

La questione ambientale, definita in questi termini, non poteva non essere trattata ed inquadrata nella prospettiva costituzionale. L'ambiente, infatti, è un vero e proprio un valore, la base strutturale di tutti gli altri diritti e, come tale, rappresenta un obiettivo da realizzare per l'intero assetto di quello che può definirsi lo Stato Costituzionale. I possibili rischi e conseguenze che la biosfera può incontrare nel lungo periodo, sui quali ci si è a lungo interrogati, conducono all'esigenza di ponderare le scelte normative sulla base del carattere dinamico del bene giuridico da tutelare. È necessario, infatti, operare dei bilanciamenti fra i diversi valori ed interessi in gioco.¹⁵

L'ammissione unanime dell'opportunità di ponderare la protezione dell'ambiente con altri beni giuridici ha attribuito al diritto penale, nella materia *de qua*, una particolare caratteristica che, prima di avere spazio nel Titolo VI-*bis* del Codice penale, era rappresentata dalla stretta e costante interazione con norme di diritto amministrativo.

La normativa che venne a definirsi, infine, era il risultato dell'opera di bilanciamento operato dal legislatore che, anziché tendere alla protezione assoluta di uno o più beni a svantaggio di altri, ha cercato, piuttosto, di limitarne la conflittualità mediante l'utilizzo di strumenti integrati di disciplina ed intervento.

Per questo motivo, il diritto penale dell'ambiente si presentava come una categoria di fattispecie che spesso rinviava ad atti amministrativi, al fine di integrare la disciplina:¹⁶ la tipicità penale, pertanto, dava l'impressione di avere le caratteristiche di una tipicità formale, volta a sfociare in una violazione della normativa amministrativa di settore.¹⁷

¹⁴ TELESKA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Dir. Pen. Cont.*, 17/07/2015, 6, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

¹⁵ GRASSI, *Ambiente e costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, 2017, 3, 7.

¹⁶ BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, cit., 21.

¹⁷ GIUNTA, *Tutela dell'ambiente (diritto penale)*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. II, tomo 2, Milano, 2008, 1154.

In ogni caso, deve riconoscersi ai primi interventi legislativi in materia il merito di aver posto un primo freno allo sfruttamento insostenibile dell'ambiente: essi rappresentano, infatti, il passo iniziale verso una modalità di sviluppo maggiormente sostenibile in cui le pretese economiche, produttive e lavorative devono essere ponderate con le esigenze di tutela dell'ambiente e, pertanto, non possono ritenersi prevalenti.¹⁸

Inoltre, nel corso degli anni '80 – soprattutto a seguito della crescente sensibilizzazione in materia ambientale – l'ordinamento ha riconosciuto l'esigenza di assumersi la responsabilità delle questioni relative alla gestione e alla risoluzione degli effetti esistenti dell'inquinamento: a tale scopo, non solo sono stati attribuiti alle pubbliche amministrazioni i poteri e gli strumenti necessari al fine di porre rimedio ai disastri esistenti, ma si è altresì proceduto, come anticipato, all'inedita istituzione del Ministero dell'ambiente. Al nuovo dicastero, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 8 luglio 1986, n. 349, è stata attribuita la competenza di garantire, in maniera organica, lo sviluppo, la preservazione e il recupero dei requisiti ambientali necessari a soddisfare la qualità della vita della collettività e i suoi interessi fondamentali nonché la conservazione e la promozione del patrimonio ambientale dello Stato e, infine, la salvaguardia delle risorse naturali dall'inquinamento.¹⁹

La maggioranza dei reati ambientali è stata inquadrata nella struttura dei reati di pericolo astratto basati su violazione di valori soglia o su trasgressione di procedure e atti amministrativi.²⁰

La tipologia di reati appena descritta, tuttavia, dava luogo a diverse problematiche di ineffettività della tutela. Talvolta perché, quali rimedi alla commissione del fatto, sono stati privilegiati aspetti ripristinatori del danno.

Dalla struttura dei reati discendevano anche problematiche legate alla fase delle indagini preliminari con particolare riguardo all'impossibilità di utilizzare taluni mezzi di ricerca della prova ai fini dell'accertamento dei fatti e dell'individuazione dei soggetti responsabili.

¹⁸ MICCICHÈ, *L'ambiente come bene*, cit., 10.

¹⁹ MICCICHÈ, *L'ambiente come bene*, cit., 12 s.

²⁰ Si fa riferimento, tra gli altri, ai reati previsti dagli artt. 258, 279 e 137 del t.u.a..

Ad esempio, non era possibile sottoporre ad intercettazione la *notitia criminis* contenente violazioni a scapito della tutela ambientale.²¹ La disciplina delle intercettazioni, regolamentata dagli artt. 266 e seguenti del codice di rito, invero, prevede che è possibile disporre tale mezzo di ricerca della prova per delitti non colposi per i quali è stabilita la sanzione dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni, ovvero per una serie di reati tassativamente indicati dall'art. 266 medesimo: ne deriva, pertanto, che la tipologia di illeciti precedentemente descritta, ossia reati contravvenzionali di pericolo astratto basati su violazione di valori soglia o su trasgressione di procedure e disposizioni amministrative, per i quali è prevista, oltre alla pena pecuniaria dell'ammenda, la pena dell'arresto che in alcuni casi può arrivare anche a tre anni, tuttavia non possiede i requisiti necessari affinché possano essere disposte intercettazioni al fine di accertare eventuali responsabilità.²²

Attualmente, invece, le nuove fattispecie criminose, introdotte nel 2015, rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina delle intercettazioni in quanto consistono in delitti non colposi per i quali è stabilita la sanzione della reclusione superiore nel massimo a cinque anni e, pertanto, rispettano il presupposto fissato ai fini dell'ammissibilità.

Il fine a cui tende, quindi, la legge 22 maggio 2015 n. 68 è quello di prevedere fattispecie delittuose volte a colpire in maniera più severa, sul piano sanzionatorio, e soprattutto in maniera più efficace, condotte di particolare gravità che, rispetto alla sole fattispecie contravvenzionali, consentono misure cautelari personali, intercettazioni, arresto in flagranza e sono soggette a termini di prescrizione maggiori.²³

2. Principi di diritto penale dell'ambiente

È importante, anzitutto, specificare che il concetto di "ambiente", così concepito, non è entrato a far parte della nostra Costituzione tanto presto quanto sia

²¹ *Reati ambientali ed intercettazioni, cosa cambia alla luce della nuova disciplina?*, MUSSIDA, disponibile in www.tuttoambiente.it

²² Si fa riferimento, tra gli altri, agli artt. 29-*quaterdecies*, 137, 256 e 279 del t.u.a.

²³ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, 2016, cit., 43 ss.

possibile immaginare, in considerazione della sua macroscopica rilevanza, anche e soprattutto in virtù dell'impatto nella vita dell'uomo.

Il testo originario della Costituzione italiana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, non contemplava disposizioni che si riferissero esplicitamente alla materia ambientale. Questo perché, all'epoca, non si erano ancora delineati gli interessi e le emergenze ambientali dei tempi odierni. Della sua fondamentale importanza, si iniziò ad acquisire consapevolezza a decorrere dagli anni '70 del XX secolo.²⁴

L'unica norma della Carta fondamentale che faceva indirettamente riferimento al tema era la disposizione di cui all'art. 9 Cost.²⁵ Può ritenersi che essa rappresentasse l'aspetto culturale della Costituzione, sancendo, rispettivamente al primo e al secondo comma, il principio fondamentale della promozione del progresso della cultura e della ricerca, nonché quello della protezione del paesaggio e del patrimonio storico-artistico italiano.

Quanto alla tutela dello sviluppo culturale e della ricerca scientifica e tecnica, lo Stato italiano riconobbe l'importanza di sostenere e incentivare il progresso culturale, scientifico e tecnico del paese, facendo ricorso a tutti i mezzi necessari e a propria disposizione al fine di promuoverlo.

Quanto, invece, al principio sancito al secondo comma dell'art. 9 Cost., la tutela approntata dalla Repubblica non si limita alla mera difesa del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, ricomprendendo anche il progresso e il sostegno, così da renderli maggiormente accessibili e fruibili.

Nonostante l'evidente lacuna, la Carta costituzionale aveva dimostrato di avere l'attitudine di poter gestire questo emergente ed importante tema, grazie alla sua stessa struttura ed ai suoi caratteri fondanti. Essa era già caratterizzata dai presupposti e dalla flessibilità richiesti per adeguare il proprio testo all'evoluzione delle problematiche e delle necessità che, nel corso del tempo, emergono nella società.

La capacità di adeguamento all'evoluzione socio-ambientale e alle questioni emergenti in futuro delle norme costituzionali e la volontà di tutelare un bene

²⁴ GRASSI, *Ambiente e costituzione*, cit., 11.

²⁵ Nella sua versione originaria, l'art. 9 della Costituzione prevedeva: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*».

giuridico di così significativo valore hanno portato all'identificazione di diversi principi posti a fondamento della materia che, attualmente, rappresentano le radici alla base della produzione e dell'evoluzione del diritto ambientale.

2.1. Principi costituzionali

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, sembrerebbe che il riconoscimento di rilevanza costituzionale al bene giuridico “ambiente” sia avvenuto in tempi piuttosto recenti.

Nell'ordinamento giuridico italiano erano presenti due leggi, per molti versi ancora attuali: le cc.dd. Leggi Bottai. La prima, approvata il 1° giugno 1939, era la legge n. 1089 e riguardava i beni culturali; la successiva legge n. 1497 del 29 giugno 1939, concerneva le bellezze naturali. Tali leggi hanno trovato un puntuale riferimento nell'art. 9, co. 2, Cost., nonostante non vi fosse, come anticipato, alcun riferimento al termine “ambiente”.

È opportuno sottolineare, infatti, che in epoca anteriore alla riforma costituzionale del 2001, la Carta costituzionale non richiamava esplicitamente il concetto di ambiente, nemmeno tra le materie di competenza concorrente indicate nell'art. 117. Ciò nonostante, la Corte costituzionale, basandosi sulla legislazione ordinaria²⁶ che a decorrere dagli anni '60 era stata emanata, aveva elaborato una definizione dell'ambiente, riconoscendogli rilevanza costituzionale: nello specifico, essa individuò il suo fondamento negli artt. 9 e 32 Cost. e lo qualificò come valore costituzionale primario ed assoluto.²⁷ In tal modo la Consulta, inoltre, prese le distanze dalla concezione al tempo dominante di ambiente, che rifiutava l'idea che potesse essere considerato in maniera unitaria.²⁸

La tutela dell'ambiente va ascritta tanto alla tutela ecologica, quanto a quella paesaggistica: è possibile asserire, pertanto, che essa costituisce un valore pubblico di rilevanza costituzionale, il cui fondamento, implicito ma al tempo stesso ben

²⁶ Si fa riferimento, tra le altre, alle norme contenute negli artt. 101 e ss. del d.p.r. del 24 luglio 1977, n. 616.

²⁷ C. Cost., sent. 26/03/2003, n. 96, in Gazzetta Ufficiale n. 13 del 02/04/2003.

²⁸ BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 2, 305 s, disponibile su www.cortisupremeesalute.it

saldo, è riscontrabile non solo nel citato art. 9, ma anche nel successivo art. 32 Cost.²⁹

La Consulta, invero, soffermandosi sull'inquadramento del concetto di ambiente, ha tenuto a precisare che esso consiste in un bene immateriale unitario nonostante sia composto da molteplici elementi, tra cui il territorio e il paesaggio: ognuno di questi, preso singolarmente, può assurgere ad oggetto di cura e di protezione; di contro, considerato insieme agli altri, sono considerabili come unità.³⁰

La Corte costituzionale, in seguito, ha tenuto a precisare che è la salvaguardia dell'ambiente a garantire la preservazione del territorio.³¹ Relativamente al paesaggio, inoltre, ha sostenuto che dalla disciplina posta a protezione di quest'ultimo emerge chiaramente che viene riconosciuta all'ambiente la sua natura unitaria. L'ambiente è organizzato secondo una struttura complessa che ingloba, oltre alla protezione di interessi naturali, anche i beni culturali e paesaggistici, che costituiscono le caratteristiche proprie e uniche di ogni contesto geografico e territoriale.³² Il concetto di ambiente, pertanto, ricomprende anche quella di paesaggio: ciò non toglie, tuttavia, che i reciproci interessi possano entrare in conflitto tra loro.³³

Vengono richiamati, inoltre, i principi costituzionali di cui agli artt. 9 e 32 Cost. al fine di individuare il fondamento della sua protezione, specificando che l'ambiente è riconosciuto come elemento fondamentale della vita e pertanto va riconosciuta l'opportuna tutela: gli scopi di quest'ultima non sono meri obiettivi naturalistici o estetizzanti, ma consistono in finalità che tendono alla creazione di un *habitat* in cui l'essere umano possa vivere, nonché essenziale per la collettività secondo i valori predominanti. Si riconosce all'ambiente, in definitiva, «valore primario ed assoluto».³⁴

²⁹ CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 130, disponibile su www.forumcostituzionale.it

³⁰ C. Cost., sent. 17/12/1987, n. 641, in *Gazzetta Ufficiale* n. 2 del 13/01/1988.

³¹ C. Cost., sent. 09/10/2018, n. 215, in *Gazzetta Ufficiale* n. 47 del 28/11/2018.

³² VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto*, cit., 7.

³³ VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto*, cit., 7.

³⁴ C. Cost., sent. 17/12/1987, n. 641, cit.

L'art. 9, co. 2, Cost., veniva considerato unitamente all'art. 32, co. 1. Cost., che, come è noto, tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Grazie ad una interpretazione ampia della norma costituzionale da ultimo citata, è possibile riconoscere il diritto alla salubrità dell'ambiente. Infatti, per merito anche delle politiche nazionali e sovranazionali messe in atto, nonché a un affermato orientamento costituzionale, si è attribuito rilevanza alla salubrità ambientale ai fini del benessere del singolo e della collettività.³⁵ Il riconoscimento del diritto in rilievo ha come obiettivo quello di prevenire e limitare l'insorgenza di eventuali patologie nell'individuo strettamente correlate ai fenomeni di inquinamento ambientale.³⁶

In proposito, anche nella giurisprudenza di legittimità è stato ribadito che il bene della salute deve essere assicurato all'uomo, in forma garantistica, quale uno dei diritti fondamentali e, incondizionatamente, anche nei confronti della pubblica amministrazione, cui non è riconosciuto in alcun modo il potere di disporre di esso.³⁷

Viene sottolineato, inoltre, che i diritti fondamentali sono garantiti, anzitutto, proprio contro l'autorità pubblica e che, pertanto, a nessun ente, nonché all'intera popolazione – benché abbia espresso all'unanimità la propria volontà – è riconosciuto il potere di disporre della vita e della salute di un individuo o di una minoranza, nonostante la sussistenza di un motivo di pubblico interesse.³⁸

Il sacrificio o la limitazione di tali beni, in definitiva, può essere ritenuto scriminato solo dalle cause di giustificazioni dello stato di necessità o della legittima difesa, quindi anche se la condotta è stata posta in essere da un comune cittadino; non può, di contro, essere manifestazione di un preminente potere di disposizione. Ciò comporta che la pubblica amministrazione non è dotata del potere di trasformare un ambiente salubre in insalubre, nonostante ricorrano motivi o

³⁵ CASONATO, *Diritto e altre forme di sapere. Una breve introduzione al costituzionalismo ambientale*, in AMIRANTE, TARCHI (a cura di), *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, 2023, 2, disponibile su www.dpceonline.it

³⁶ *L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo*, GARGALLO, in *Diritto all'ambiente*, disponibile su www.dirittoambiente.net

³⁷ Cass. civ., Sez. Un., 06/10/1979, n. 5172, disponibile su www.greenplanetnews.it

³⁸ Cass. civ., Sez. Un., 06/10/1979, n. 5172, cit.

interessi di particolare rilevanza pubblica: di conseguenza, essa non può né porre in essere né acconsentire alla realizzazione di attività idonee a rendere insalubre l'ambiente senza fare ricorso alle opportune cautele, il cui accertamento spetterà al giudice, volte a rimuoverne il rischio.³⁹

All'interno del testo costituzionale, è possibile rinvenire altri riferimenti – seppur indiretti, prima della recente riforma – all'ambiente: in particolare, viene in rilievo la disposizione di cui all'art. 41 Cost.⁴⁰

La versione originaria dell'articolo 41 Cost., che non prevedeva il riferimento all'ambiente e gli altri introdotti con la riforma del 2022, sanciva la libertà di iniziativa economica privata e contemporaneamente ne fissava i limiti.

La libertà prevista al primo comma riconosceva ad ogni cittadino il diritto di intraprendere una iniziativa economica e di strutturarla a proprio piacimento con gli strumenti e le risorse a disposizione, secondo i criteri indicati dal secondo comma, nonché nel rispetto dei limiti imposti dalla legge: nello specifico, l'attività *de qua* doveva essere svolta nel rispetto dell'utilità sociale, nonché della libertà e della dignità degli individui, sia dei lavoratori coinvolti in tale attività, sia dei consumatori destinatari dei prodotti e servizi.

Nonostante il terzo comma della disposizione in esame manifesti l'intenzione del legislatore costituzionale di creare un tipo di economia mista, ovvero pubblica e privata, che prevedesse un serio intervento dello Stato nell'ambito della produzione e della fornitura di servizi, successivamente lo Stato ha assunto il ruolo di regolatore della concorrenza nei diversi settori economici, al fine di tutelare le libertà di iniziativa e di accesso al mercato da parte di ciascun operatore privato sancite dalla norma, nel rispetto dei limiti e degli obiettivi stabiliti.

Il quadro normativo costituzionale non prevedeva una tutela piena del bene giuridico “ambiente” e, in un secondo momento, la sola possibilità di desumere la sua rilevanza da altre disposizioni, in maniera indiretta, ha spinto il legislatore ad

³⁹ Cass. civ., Sez. Un., 06/10/1979, n. 5172, cit.

⁴⁰ Nella sua versione originaria, l'art. 41 della Costituzione sanciva: «*L'iniziativa economica privata è libera.*

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

introdurlo nel testo della Costituzione, procedendo alla riforma del Titolo V della II parte della Carta e, nello specifico, novellando la disposizione di cui all'art. 117.⁴¹ La disposizione da ultimo citata regola il riparto di competenze tra Stato e Regioni e attribuisce in maniera accurata ad essi le materie di rispettiva competenza.

Il testo dell'articolo *de quo*, al secondo comma, prevede una lista di materie attribuite in maniera esclusiva allo Stato; al terzo, elenca gli ambiti riservati in regime di competenza concorrente tra Stato e Regioni; al quarto, infine, introduce una clausola di residualità che conferisce alla competenza esclusiva delle Regioni tutte le materie non esplicitamente inserite negli elenchi precedenti.

Lo scopo del nuovo assetto è quello di assicurare una maggiore efficienza dell'azione pubblica, attraverso l'allocatione delle funzioni a partire dagli enti locali maggiormente in contatto coi cittadini: consiste, invero, nell'attuazione del principio di sussidiarietà verticale, attenuato dai principi di adeguatezza e differenziazione.

Come anticipato, il potere legislativo compete allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, mentre, nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, da un canto la legge statale fissa principi e criteri direttivi, dall'altro quella regionale disciplina le materie nel rispetto di siffatti principi e criteri. Ai sensi del comma 4, che prevede una clausola residuale, infine, le Regioni approvano leggi e regolamenti in piena autonomia in tutte le materie non determinate dai commi 2 e 3. Esse, inoltre, esercitano la potestà regolamentare anche nelle materie di competenza esclusiva statale, per le quali lo Stato abbia conferito loro la delega.

In seno al quadro delineato, con la riforma del Titolo V della Costituzione, per la prima volta il termine "ambiente" viene menzionato all'interno della Costituzione italiana.⁴²

Lo Stato ha il dovere di stabilire degli *standard* uniformi di tutela dell'ambiente sull'intero territorio nazionale. Le Regioni, di contro, hanno il potere

⁴¹ L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴² L'art. 117, co. 2, lett. s), nello specifico sancisce che «*lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*». Il successivo comma 3, invece, sancisce la legislazione concorrente tra Stato e Regioni nell'ambito della materia ambientale ai fini della «*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*».

di legiferare nei settori di loro competenza esclusiva o concorrente e adottare *standard* ambientali, se lo ritengono necessario, ancor più rigorosi.⁴³

L'inserimento dell'ambito della tutela ambientale, dell'ecosistema e dei beni culturali nella categoria delle competenze attribuite in maniera esclusiva allo Stato, sembrava poter semplificare la suddivisione delle competenze; tuttavia, non è stato così. Era evidente, invero, la difficoltà per lo Stato di esercitare esclusivamente la materia, sia considerando che fino all'avvento della riforma costituzionale del 2001 essa veniva gestita congiuntamente dalle Regioni, sia osservando che, in seguito, fu inserita, tra quelle di carattere concorrente, la materia relativa alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché alla promozione e organizzazione di attività culturali: è possibile sostenere, quindi, che le attività di valorizzazione e tutela consistono in due competenze estremamente connesse per omogeneità tematica.⁴⁴

Sussisteva, inoltre, il rischio di un potenziale conflitto tra l'orientamento emerso in seno alla Consulta prima della riforma, che attribuiva all'ambiente la qualifica di valore assoluto e primario e l'interpretazione letterale, da parte della Corte medesima, della nuova disposizione sull'esclusività della materia *de qua*.⁴⁵ Al fine di scongiurare ciò, il Giudice delle leggi ha qualificato la materia come valore trasversale.⁴⁶

Deve osservarsi che, a seguito di tale qualificazione, si attribuisce allo Stato anche la competenza di fissare degli *standard* di tutela, con efficacia su tutto il territorio nazionale: ciò sta a significare che lo Stato è tenuto a garantire un livello di protezione ambientale, al di sotto del quale non è possibile scendere.⁴⁷

Il percorso evolutivo, a livello costituzionale, della tutela ambientale ha visto, con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 una riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

Si ritiene che l'approvazione, quasi unanime, della riforma sia attribuibile allo scopo di introdurre in seno alla Costituzione la consapevolezza maturata sulla tematica ambientale nel tempo nell'ordinamento italiano e nella coscienza della

⁴³ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, 2016, cit., 23.

⁴⁴ BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza*, cit., 306 s.

⁴⁵ BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza*, cit., 307.

⁴⁶ C. Cost., sent. 10/07/2002, n. 407, in *Gazzetta Ufficiale* n. 30 del 31/07/2002.

⁴⁷ BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza*, cit., 308.

collettività, parallelamente all'emersione di tali temi nella giurisprudenza della Consulta.

Deve infatti rammentarsi che – nonostante il testo originario della Carta costituzionale non presentasse riferimenti espliciti e con la riforma del 2001 la “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” fu introdotta solo come competenza legislativa esclusiva dello Stato – negli ultimi decenni è sorto e si è affermato un effettivo diritto costituzionale dell’ambiente in seno alla giurisprudenza, grazie in particolar modo alle innumerevoli pronunce del Giudice delle leggi intervenute in materia.

La sua positivizzazione, a livello costituzionale, è stata accolta con favore in quanto, trattandosi di un diritto sorto in seno alla giurisprudenza, si presentava caratterizzato da frammentarietà, precarietà e incompletezza: queste ultime costituiscono, invero, gli aspetti tipici dei diritti che derivano da una origine casistica. Il processo di tipizzazione, pertanto, ha consentito di consolidare e assicurare certezza agli approdi giurisprudenziali sul tema, così da renderli, in quanto irrettrabili e condivisi dalla collettività, contemporaneamente sia un limite contro eventuali arretramenti, sia fonte di ulteriori sviluppi evolutivi.⁴⁸

È opportuno sottolineare che la giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, è ormai unanime nel qualificare l’ambiente come un valore costituzionale primario e trasversale, riconoscendogli autonomo rilievo.

Quanto alla qualifica, anzitutto, di un valore primario, è escluso che possa identificarsi nell’oggetto di un diritto fondamentale, ovvero di una qualsiasi situazione giuridica soggettiva, riconosciuto tanto al singolo, quanto alla collettività.

Quanto precede si può desumere anche dalla collocazione topografica tra i «Principi fondamentali» – previsti nei primi dodici articoli – del valore costituzionale della tutela ambientale: collocazione che è sintomo della volontà del legislatore di impedire, appunto, che si configuri una situazione giuridica soggettiva e, nello specifico, di rendere la descritta tutela oggetto di un “diritto fondamentale”. Si tratta, pertanto, di un “principio fondamentale” a carattere oggettivo, delegato

⁴⁸ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 129.

alle politiche dello Stato, al pari degli altri interessi pubblici previsti dal medesimo art. 9 Cost.⁴⁹

Vale la pena precisare che non è possibile porre il valore primario dell'ambiente al vertice di una gerarchia dei valori costituzionali, a scapito degli altri, in quanto deve necessariamente essere oggetto di bilanciamento e di adeguata ponderazione con questi ultimi, nel rispetto del principio di ragionevolezza.

Per quanto concerne il secondo aspetto, esso si configura come valore che coinvolge trasversalmente una varietà di settori, di materie e di ambiti oggettivi nei quali vengono attuate le politiche dell'ordinamento: riguarda tutti gli organismi della Repubblica, in particolare il legislatore e le pubbliche autorità, statali e regionali, i quali sono titolari di competenze e ruoli differenziati.⁵⁰

Il procedimento di revisione costituzionale ha inserito nel testo costituzionale i concetti di "ambiente", "biodiversità", "ecosistemi", "tutela degli animali": la *ratio* della novella è individuabile nell'interesse delle "future generazioni".

Consiste in una riforma di rilievo e attesa da tempo, che, oltre ad introdurre elementi di novità, recepisce e specifica le conclusioni a cui sono già pervenute la dottrina e la giurisprudenza: come affermato in precedenza, infatti, l'ambiente ha già trovato spazio nel diritto costituzionale italiano ed è strettamente connesso ad altri principi costituzionali più tradizionali.

Oltre al diritto alla salute, un ulteriore principio fondamentale collegato all'ambiente è quello dell'eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost. Sono varie le angolature dalle quali è possibile esaminare i punti di contatto. Ad esempio, solo in un ambito di vita e lavoro idoneo è realizzabile il pieno sviluppo dell'uomo, che si collega anche a condizioni dignitose di esistenza e di equa ripartizione della ricchezza. In aggiunta, in relazione alla non discriminazione, deve osservarsi che i danni ambientali globali, derivati dal cambiamento climatico, avranno effetti più catastrofici per le popolazioni che vivono in situazione di povertà, già sfruttate e vulnerabili.⁵¹

⁴⁹ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 137.

⁵⁰ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 130.

⁵¹ CASONATO, *Diritto e altre forme di sapere*, cit., 2.

L'impatto di eventi estremi, in particolare, produrrà effetti negativi inversamente proporzionali al reddito, a riconferma del fatto che tutti i fattori sono connessi tra di loro: clima, ripartizione della ricchezza, modelli di sviluppo, tutela e promozione dei diritti fondamentali. In uno studio pubblicato nel 2021⁵² è stato sostenuto che chi nasce oggi è destinato a subire le conseguenze del cambiamento climatico in maniera molto più incisiva rispetto ai propri predecessori.⁵³

Punti di contatto, infine, sono riscontrabili anche con il principio di ripudio della guerra, sancito dall'art. 11 Cost. Sussistono, infatti, molteplici modalità per dare inizio e continuare operazioni militari, ovvero per ostacolare il mantenimento della pace: l'inizio di conflitti è strettamente collegato agli squilibri sociali citati, anche in termini di carente o disuguale suddivisione della ricchezza.

In conclusione, la Costituzione prevede una pluralità di norme strettamente connesse tra loro e concernenti l'opportunità di invertire la marcia nell'ambito della tutela dell'ambiente e promozione delle politiche ambientali: salute, pieno sviluppo della persona, equanime ripartizione della ricchezza, uguaglianza, pace.⁵⁴

In particolare, con la riforma del citato art. 9 viene inserito un terzo comma che si affianca ai due presenti nella versione originaria, che statuisce che l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi vengono tutelati dalla Repubblica, nell'interesse, non solo delle generazioni al tempo esistenti, ma anche delle future e che, inoltre, lo Stato tutela gli animali, determinando con legge i modi e le forme.⁵⁵

Appare evidente la pluralità di nuovi beni tutelati introdotti, ovverosia l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, dovendo riconoscere in maniera esplicita una tutela "costituzionalmente rilevante". La scelta di inserire due ulteriori lemmi, distinti da "ambiente", sottolinea la volontà di porre in essere una distinzione concettuale, nonostante il termine da ultimo citato sia idoneo a ricomprendere sia il concetto di paesaggio sia la varietà di tutti gli "ecosistemi", all'interno dei quali si manifestano e proliferano gli elementi della "biodiversità".

⁵² THIERY, LANGE, *Intergenerational inequities in exposure to climate extremes*, in *Science*, 2021, vol. 374, 158, disponibile su www.scienze.org

⁵³ CASONATO, *Diritto e altre forme di sapere*, cit., 2.

⁵⁴ CASONATO, *Diritto e altre forme di sapere*, cit., 3.

⁵⁵ La formulazione definitiva del terzo comma dell'art. 9 della Costituzione è la seguente: «*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

Il concetto di biodiversità fu elaborato negli anni '80 da Rosen, che procedette alla crasi dei termini inglesi “*biological diversity*”: tale espressione veniva utilizzata per indicare la varietà e la variabilità degli esseri viventi. Volendo descrivere il termine in maniera più ampia, è possibile asserire che esso racchiude tutta la vita presente sulla terra: non solo la fauna e la flora, ma anche i microrganismi. Non comprende solo la tutela ambientale, ma anche gli ambiti ad essa connessi, nonché gli spazi destinati al verde urbano e all’agricoltura e le risorse naturali.⁵⁶

Con l’aggiunta del termine nel testo della disposizione di cui all’art. 9 Cost., pertanto, è stata riconosciuta protezione di rango costituzionale al mondo animale, vegetale, nonché a tutti i microrganismi che popolano il pianeta Terra. Occorre sottolineare, inoltre, che uno degli scopi perseguiti è individuato nell’esigenza di tutelare maggiormente gli esseri viventi che sono a rischio di estinzione. È opportuno aggiungere che secondo la “teoria dei limiti planetari”, l’essere umano sta correndo un serio rischio di scomparire dal pianeta a causa dei cambiamenti ambientali e irreversibili che si stanno registrando: uno dei fattori che sta incidendo maggiormente su tale pericolo è individuato proprio nella perdita di biodiversità.⁵⁷

È proprio su questa esigenza di correre ai ripari e di tutelare ogni forma di essere vivente, *in primis* l’uomo, che sono sorti orientamenti volti alla tutela dell’ambiente e di ogni sua componente: lo scopo perseguito è di contrastare i cambiamenti ambientali e climatici e da esso è emersa l’esigenza di procedere ad una riforma costituzionale sul tema. Va specificato che, se da un canto c’è chi ritiene la riforma non idonea ad incidere sulla materia della protezione ambientale e ad apportare dei miglioramenti significativi, dall’altro canto, invece, la riforma di cui si tratta è stata accolta come un primo e fondamentale passo verso l’obiettivo perseguito, effettuato mediante il suo inserimento nel corpo dei principi fondamentali.⁵⁸

⁵⁶ FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell’ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell’ambiente*, 2022, 1, 125 ss.

⁵⁷ PIERRI, *La riforma della “costituzione ambientale” italiana e la tutela delle specie animali a rischio di estinzione, nel prisma della disciplina multilivello sulla salvaguardia della biodiversità*, in *Rivista Giuridica Ambiente Diritto*, 2023, 1, 4 s.

⁵⁸ ANTONIAZZI, *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ.*, 2023, 23, disponibile su www.federalismi.it

La novella costituzionale, pertanto, da un lato opta per inserire all'interno della Carta fondamentale il riferimento esplicito all'ambiente come oggetto unitario e onnicomprensivo, dall'altro specifica le principali componenti, ossia mantiene l'originario riferimento al «paesaggio» e innova con i riferimenti alla protezione della «biodiversità» e degli «ecosistemi». In tal modo, inoltre, il legislatore risolve, in termini plurali, l'anomalia relativa al dettato dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., in cui la materia, riconosciuta in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato, è indicata in maniera impropria con il richiamo, non degli «ecosistemi» come nella novella, ma dell'«ecosistema» declinato al singolare.⁵⁹

Si ritiene pertinente richiamare un contrapposto orientamento che giudica inutile, se non addirittura dannosa, la revisione costituzionale *de qua*. Parte della dottrina osserva che l'aggiunta dei tre lemmi, ossia «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi», risulta anzitutto inutile, in quanto ripetitiva di un concetto già esistente e incontestato e, di conseguenza, non portatrice di alcuna effettiva utilità.⁶⁰

Tale dottrina ritiene inoltre, che la riforma di cui si discorre sia dannosa in quanto sussiste il pericolo che il nuovo principio di tutela dell'ambiente possa essere perseguito e realizzato a discapito del già esistente principio di tutela del paesaggio: in particolare, si sostiene che, con l'intento di perseguire la c.d. transizione ecologica, si pongano in essere attività e opere che possono deturpare il paesaggio nazionale, come ad esempio i parchi eolici o fotovoltaici.⁶¹

In altre parole, si paventa il rischio che la modifica costituzionale, allo scopo di ottenere una tangibile ed effettiva protezione dell'ambiente, possa produrre l'effetto di posporre la tutela del paesaggio all'incontrollata espansione delle centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili: di conseguenza, sarebbe garantita fondatezza costituzionale ad un progetto che preveda la libera costruzione dei citati impianti eolici e fotovoltaici.

Deve tuttavia rammentarsi che la natura rinnovabile e la sostenibilità della fonte di energia sono due qualità distinte che non è possibile scindere tra loro,

⁵⁹ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 132 s.

⁶⁰ *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, SEVERINI, CARPENTIERI, 2021, disponibile su www.giustiziainsieme.it

⁶¹ *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, SEVERINI E CARPENTIERI, cit.

altrimenti si realizza l'effetto di produrre energia rinnovabile, ma a discapito del paesaggio, quindi in maniera non sostenibile.

Tali osservazioni critiche sono state confutate da altra parte della dottrina osservando che la decisione del legislatore di scindere dall'espressione «ambiente» i lemmi «biodiversità» ed «ecosistemi» nonché di conservare immutato il riferimento al «paesaggio» costituisce la soluzione maggiormente efficace per una riforma costituzionale che, da un canto, trova fondamento in una concreta e persistente pratica giuridica, non solo italiana e di rango costituzionale, ma anche sovranazionale e internazionale, caratterizzata da un largo uso dei termini *de quibus*; da altro canto, è ritenuta idonea a produrre effetti nei decenni futuri, con l'obiettivo di indirizzare le decisioni e le condotte delle istituzioni pubbliche e dell'intera collettività.⁶²

La novella dell'art. 41 Cost., di contro, si limita ad apportare delle modifiche al secondo e al terzo comma: nel primo caso, con l'innesto del richiamo al danno «alla salute» e «all'ambiente», viene integrato il catalogo di limiti previsti dalla disposizione costituzionale all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata; nel secondo, mediante l'affiancamento, ai «fini sociali», della formula «ambientali» cui può essere appositamente «indirizzata e coordinata» l'attività economica, sia pubblica che privata, mediante i programmi e i controlli opportuni, la cui determinazione è riservata alla legge.⁶³

Conclusione a cui non è possibile pervenire è quella secondo cui dalla revisione costituzionale effettuata sia ipotizzabile un ordine gerarchico dei valori idonei a limitare l'attività di impresa, al cui vertice sembrerebbe potersi collocare i principi dell'ambiente e della salute. Una siffatta argomentazione trova fondamento in seno allo stabile orientamento della Consulta, secondo cui il pericolo di un rapporto di tirannia tra i valori costituzionali è sempre da scongiurare.⁶⁴

La Consulta, invero, ha asserito che ogni diritto fondamentale, riconosciuto e tutelato dalla Costituzione, si trova in rapporto di coordinamento reciproco con

⁶² CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 132.

⁶³ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 128.

⁶⁴ C. Cost., sent. 09/04/2013, n. 85, in Gazzetta Ufficiale n. 20 del 15/05/2013.

tutti gli altri, conseguentemente non si è nella condizione di determinare quale di essi abbia la primazia piena sugli altri diritti.⁶⁵

La protezione accordata deve sempre rivestire carattere sistemico e non può essere frammentata in una pluralità di norme sordinate tra loro e in un rapporto di possibile contrasto.⁶⁶ Diversamente, avrebbe luogo l'incontrollata dilatazione di uno dei diritti, che si eleverebbe, appunto, a "tiranno" a scapito di tutti gli altri, nonostante questi ultimi siano, a loro volta, diritti costituzionalmente riconosciuti e protetti, costituenti, in maniera congiunta, manifestazione della dignità della persona.⁶⁷

La Carta costituzionale, in definitiva, esige una persistente e mutua ponderazione tra principi e diritti fondamentali, senza che in tale rapporto possa esserci alcuna pretesa di absolutezza. Il riconoscimento dell'etichetta come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute, se da un lato sta a voler evidenziare che gli stessi non possono soccombere nei confronti di altri interessi, anch'essi di rango costituzionale, dall'altro comporta, di contro, che gli stessi non siano posti al vertice di una scala gerarchica assoluta.

Il punto di equilibrio, in quanto si tratta proprio di un elemento dinamico e non predeterminabile, va ricercato sulla base dei parametri di proporzionalità e di ragionevolezza, al fine di non permettere un sacrificio del loro nucleo essenziale.⁶⁸ tale analisi spetta al legislatore in fase di produzione delle norme e alla Consulta nella successiva fase di controllo.

In seguito alla riforma costituzionale dell'art. 117 Cost. in materia di protezione ambientale, nel corso del tempo si sono registrate in seno alla Corte Costituzionale tre susseguenti orientamenti, l'ultimo dei quali è stato influenzato anche dalla riforma costituzionale del 2022.

Durante un primo periodo, iniziato con la riforma del 2001, la Consulta ha ribadito la sua precedente posizione, che considerava la salvaguardia dell'ambiente non una vera e propria materia, ma di una materia trasversale: in tal modo, allo Stato spettava esclusivamente la competenza nello stabilire gli *standard* minimi di tutela

⁶⁵ C. Cost., sent. 19/11/2012, n. 264, in Gazzetta Ufficiale n. 284 del 05/12/2012.

⁶⁶ C. Cost., sent. 19/11/2012, n. 264, cit.

⁶⁷ C. Cost., sent. 09/04/2013, n. 85, cit.

⁶⁸ C. Cost., sent. 09/04/2013, n. 85, cit.

del bene-ambiente, mentre le regioni conservavano la competenza a disciplinare e completare nel dettaglio la normativa.⁶⁹

L'impulso per un cambio di posizione, dando così avvio alla seconda fase, si è registrato col d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152: infatti, con l'approvazione del t.u.a., il legislatore ha finalmente fornito un assetto più organico e strutturato dell'intera disciplina. In siffatto contesto, la Consulta, abbandonando il suo precedente orientamento, ha definito la materia ambientale secondo un punto di vista tecnico: precisamente, l'ha qualificata come un bene complesso, la cui regolamentazione non è limitata alla tutela dell'ambiente singolarmente considerato, ma è estesa anche alla protezione delle caratteristiche e degli equilibri di ogni fattore ed elemento.⁷⁰

Nella sentenza n. 378 del 2007 è possibile riscontrare tre posizioni assunte dalla Consulta nei confronti dell'ambiente. In primo luogo, si afferma che l'ambiente non costituisce più in valore, definendolo piuttosto come bene materiale la cui protezione è affidata esclusivamente allo Stato. Inoltre, si riconosce la fondamentale distinzione tra salvaguardia dell'ambiente e utilizzo del medesimo, dovendosi rammentare che la prima rientra nella competenza dello Stato, mentre la seconda in quella delle regioni. Infine, ricordando che alle regioni è attribuita dalla Carta costituzionale la competenza a disciplinare in molteplici materie, attribuite secondo il criterio della residualità, è opportuno sottolineare che la normativa ambientale statale costituisce un limite per le prime: ne deriva pertanto che le regioni non possono modificare *in peius* o introdurre una deroga alla disciplina centrale.⁷¹

La Corte costituzionale, in tal modo, ha anche colto l'occasione di riaffermare la primazia della legislazione statale su quella regionale.⁷²

Nella terza fase, quella più recente, la Consulta ha fatto un parziale passo indietro, nel senso che ha riconosciuto alla salvaguardia dell'ambiente e di tutte le sue componenti carattere trasversale: se da un lato, infatti, si tratta di una materia

⁶⁹ GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ.*, 2023, 13, 46, disponibile su www.federalismi.it

⁷⁰ C. Cost., sent. 05/11/2007, n. 378, in *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 21/11/2007.

⁷¹ MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Ambiente e Sviluppo*, 2012, 1, 8.

⁷² GRASSI, *La tutela dell'ambiente*, cit., 46.

complessa, così come emerso nella seconda fase, dall'altro non può essere limitata solo alle questioni ambientali, ma influenza anche materie di tipologia diversa.⁷³ Di conseguenza, si riafferma anzitutto che alla legislazione centrale era affidato il ruolo di stabilire gli *standard* minimi di tutela, da rispettare su tutto il territorio nazionale in maniera omogenea e, in secondo luogo, che alle regioni era riconosciuto il potere di specificare e migliorare la disciplina statale, in base alle proprie esigenze territoriali, in linea col principio di sussidiarietà: l'unico limite fissato per le regioni era individuato nel divieto di prevedere mediante la legislazione regione un livello di tutela ambientale che non rispettasse gli *standard* stabiliti dallo Stato.⁷⁴

In definitiva, allo Stato spetta la competenza a disciplinare la materia relativa alla salvaguardia dell'ambiente. Sul tema ha inciso anche la riforma costituzionale del 2022 che ha introdotto il terzo comma all'art. 9 Cost. Si può osservare, infatti, che il legislatore costituzionale ha attribuito alla legislazione statale la competenza di determinare la normativa relativa alla tutela degli animali, congiuntamente al potere di stabilire i modi e le forme della protezione suddetta: questo costituisce un'ulteriore prova del fatto che, anche per la salvaguardia della fauna, si voglia riconoscere alla legislazione centrale la funzione di stabilire gli *standard* minimi di tutela, da rispettare uniformemente in tutta Italia.⁷⁵

La seconda novità, come anticipato, consiste nella riforma del terzo comma dell'art. 41 Cost., ossia nell'inclusione nel corpo della disposizione della formula «*e ambientali*» in aggiunta ai previgenti «fini sociali» cui l'attività economica può essere appositamente volta per opera dei programmi e dei dovuti controlli che la legge è competente a specificare.⁷⁶

Da un lato, è possibile asserire che la Costituzione, almeno indirettamente, riconosceva legittimità alla funzionalizzazione delle attività economiche a fini ambientali,⁷⁷ nel vigore del testo originario del terzo comma dell'art. 41 Cost. e che, effettivamente, non sono mancati fino a oggi, in seno alla giurisprudenza protezione costituzionale, pronunce volte ad effettuare concretamente il bilanciamento tra la

⁷³ C. Cost., sent. 19/06/2018, n. 198, in Gazzetta Ufficiale n. 46 del 21/11/2018.

⁷⁴ GRASSI, *La tutela dell'ambiente*, cit., 46.

⁷⁵ GRASSI, *La tutela dell'ambiente*, cit., 47.

⁷⁶ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 146.

⁷⁷ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 146.

ambientale e gli interventi pubblici diretti alla regolazione/programmazione pubblica.⁷⁸

Dall'altro, vanno esaminate anche le tesi di coloro che invitano ad interpretare in termini attuali il nuovo testo della norma costituzionale sull'intervento positivo dello Stato nell'economia e che, pertanto, ritengono che la novella introdotta possa rappresentare il primo fondamento costituzionale espresso che legittimi la programmazione ambientale delle attività economiche e, conseguentemente, si configuri come una effettiva rivoluzione volta a riformare, sul piano economico, la Costituzione italiana.⁷⁹

Analizzando quest'ultima ricostruzione, sarebbe possibile riscontrare nell'art. 41 Cost. le tre definizioni di economia che, nel corso del tempo, si sono gradualmente succedute e che vi troverebbero, a seguito della riforma del citato articolo, riconoscimento formale: al primo comma è descritta la c.d. *red economy*, che si basa in maniera pura e semplice sul solo principio di libertà e riflette il modello produttivo "usa e getta"; la *green economy* che stabilisce i limiti negativi all'attività economica, *in primis* di rispettare l'ambiente, e segue il modello secondo cui è possibile produrre ma senza danneggiare l'ambiente, prevista nel secondo comma; la *blue economy*, nel terzo comma, che impone limitazioni in senso positivo e incoraggia l'attività economica a orientarsi verso un sistema che pone a fondamento della produzione e dei modelli di consumo la soddisfazione delle esigenze di protezione ambientale, secondo il modello per cui la produzione deve essere volta al miglioramento dell'ambiente.⁸⁰

Gli ultimi due modelli descritti, che rispettivamente fanno riferimento all'economia solidale e all'economia circolare, sono volti ad armonizzare proporzionalmente e efficacemente tutti gli interessi coinvolti: si allude, *in primis*, ai valori della tutela ambientale e degli ecosistemi, della salute umana e della

⁷⁸ CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ.*, 2022, 4, disponibile su www.federalismi.it

⁷⁹ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 146.

⁸⁰ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 146 e s.

sicurezza alimentare; in secondo luogo, a quelli della dignità della persona e del lavoro, nonché l'equità e la solidarietà in ambito commerciale.⁸¹

La riforma dell'art. 41 Cost., in definitiva, risulta essere il “valore aggiunto” della riforma costituzionale in ambito ambientale, specie in confronto con la normativa di altri paesi europei.⁸²

Da quanto precede deriverebbe un cambiamento radicale volto ad avere conseguenze effettive e tempestive in termini di una pianificazione economica generale che dovrà riunire decine di atti di pianificazione settoriale a livello di un quadro unificato e razionalizzato, europea e nazionale. Ciò consentirebbe di vedere, nella versione attuale dell'art. 41 Cost., un modello di sviluppo economico avanzato nel quale avverrebbe il passaggio dal modello teorico dello Stato del benessere a quello dello Stato circolare.⁸³

Si tratta di una prospettiva di grandissima rilevanza sul piano costituzionale, idonea a rivoluzionare le politiche statali in tema di sviluppo economico: gli obiettivi di tutela ambientale, invero, non si configureranno più come mere cause poste a giustificazione di un adeguato intervento pubblico nell'economia, piuttosto quali determinate finalità idonee ad esigere, sul piano giuridico, un siffatto intervento. In tal modo, si indirizza verso la c.d. transizione ecologica l'intera produzione legislativa in materia economica, a seguito e quindi conformemente al vincolo previsto dalla norma costituzionale *de qua*.⁸⁴

Assume rilevanza il concetto di “sostenibilità”. In termini generali, esso fa riferimento alla qualità di un processo di evoluzione che assicura uno *standard* prolungato e indeterminato. In ambito ambientale, il termine designa una modalità attenta e razionale della gestione delle risorse naturali, nel rispetto del limite della loro rigenerazione. Nella concezione dell'economia ecologica, inoltre, in attuazione del concetto in esame, si predilige un progresso di stampo qualitativo, più che quantitativo: è sostenibile, pertanto, lo sviluppo in cui la crescita rispetta il limite di

⁸¹ PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, 2020, n. 7.

⁸² DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, 4, 795 s.

⁸³ DE LEONARDIS, *La transizione ecologica*, cit., 797.

⁸⁴ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 147.

riproducibilità dell'ambiente, precisando che lo sviluppo si connette al profilo qualitativo del miglioramento, mentre la crescita a quello quantitativo.⁸⁵

Da quanto precede si desume che la sostenibilità non ostacola l'evoluzione, ma la consente responsabilizzando al rispetto delle risorse, così da creare un'etica virtuosa volta a scongiurare sprechi delle stesse e a non oltrepassare i cc.dd. "limiti planetari": si tratta di quel valore massimo oltre il quale è elevato il pericolo di cambiamenti irreversibili e di effetti nocivi tanto per la natura, quanto per l'essere umano.⁸⁶

È opportuno, pertanto, che la sostenibilità, nonostante vari la propria accezione in base al contesto a cui fa riferimento – che può essere quello sociale, politico, culturale –, richiami i canoni di equilibrio e di proporzionalità: in materia ambientale, ciò è richiesto al fine di consolidare da c.d. "resilienza trasformativa" del sistema sociale, ossia l'idoneità, anzitutto, di ripristinare lo *status* di equilibrio esistente prima della verifica del danno ambientale e, in secondo luogo, di garantire continuità con il modello di sviluppo di stampo qualitativo, così da impedire passi indietro a quello quantitativo.⁸⁷

In seno a una società che ha accolto un modello economico più sostenibile, di conseguenza, lo sviluppo, in quanto è stato respinto quello di stampo materiale e quantitativo, si presenta di carattere culturale e qualitativo, in cui viene dato spazio al capitale ambientale e sociale e allo sfruttamento responsabile delle risorse naturali.⁸⁸

Vale la pena soffermarsi sulla circostanza, meramente testuale, che il legislatore costituzionale del 2022, anziché aggiungere e quindi accostare i fini «ambientali» ai «fini sociali», abbia prediletto il solo inserimento dell'aggettivo «ambientali», collegandolo all'altro aggettivo. Entrambe le finalità, pertanto, non si presentano reciprocamente distinte, come se le attività economiche, tanto pubbliche quanto private, potessero essere guidate dalle une o dalle altre; la riforma di cui si tratta impone dunque di perseguire entrambi i fini congiuntamente, armonizzandoli reciprocamente. Di conseguenza, gli scopi ambientali non possono

⁸⁵ PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale"*, cit., 8.

⁸⁶ PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale"*, cit., 9.

⁸⁷ PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale"*, cit., 9 s.

⁸⁸ PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale"*, cit., 10.

configurare un fine indipendente, dovendo essere perseguiti congiuntamente a quelli sociali, garantendo che la transizione ecologica, fine a cui deve tendere lo sviluppo dell'economia, prosegui parallelamente con lo sviluppo sociale, senza dimenticare di soddisfare le finalità perseguite di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di uguaglianza sostanziale.⁸⁹

Il principio affermato nel novellato art. 41, co. 3, Cost., in definitiva, sancisce la necessità che le politiche dello Stato, cui la Costituzione attribuisce il ruolo di perfezionare e quindi di rendere effettivo il valore attribuito alla protezione dell'ambiente nell'art. 9 Cost., si configurino come politiche complesse, idonee a coniugare tra loro i settori dell'economia, dell'ambiente e dello sviluppo sociale.⁹⁰

Non si può non osservare, infine, che la previsione all'interno della norma costituzionale di una clausola di libertà economica, necessaria per mettere in risalto una predilezione a vantaggio dell'economia di mercato e contro qualsiasi tipologia di collettivismo, vige congiuntamente ad una molteplicità di vincoli, taluni dei quali passibili di una pluralità di applicazioni: tale formulazione normativa ha in concreto permesso alla disposizione medesima di essere interpretata e attuata in direzioni idonee a garantire un solido fondamento agli interventi pubblici caratterizzati da una forte incisività, nonché, in particolare, di aprirsi ai plurimi aspetti tipici in cui può concretizzarsi il valore della concorrenzialità del mercato, in conformità con il rapido sviluppo del processo di integrazione europea, il quale è stato fondato sull'esigenza di assicurare il corretto funzionamento di un mercato aperto e in libera concorrenza.⁹¹

In relazione alla concretizzazione nel sistema di questa clausola costituzionale sembra opportuno analizzare due aspetti. Non si può negare, per quanto concerne il primo, che la ponderazione tra le fasi di apertura, organizzazione e amministrazione di un'attività imprenditoriale e la tutela della salute e dell'ambiente non appartenga alla storia costituzionale italiana secondo le modalità elaborate dalla radicata giurisprudenza della Consulta: conclusione, questa, che ha trovato conferma nella novella di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale

⁸⁹ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 147.

⁹⁰ CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 147 e s.

⁹¹ CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione*, cit., 194 s.

all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., come anticipato, ha riconosciuto esclusivamente allo Stato la competenza di proteggere l'ambiente, l'ecosistema e i beni culturali.

In secondo luogo, occorre rammentare che lo Stato italiano ha realizzato molteplici interventi per mezzo di atti provvedimenti straordinari adottati sotto la copertura dell'art. 41 Cost., allo scopo di assicurare la continuità, la sopravvivenza e il rafforzamento di imprese considerate tra quelle essenziali per l'interesse economico nazionale e per i consumatori: parrebbe che, in ogni intervento, lo scopo perseguito consisteva in quello di salvaguardare esigenze sociali prioritarie, non connesse alla concorrenzialità del mercato, principio fondamentale dell'Unione europea.⁹²

In conclusione, la riforma di cui si discorre viene considerata di fondamentale rilevanza ai fini di elevare il concetto di ambiente a rango di bene giuridico costituzionalmente protetto, dovendosi altresì considerare che gli eventuali contrasti tra norme ordinarie e il dettato costituzionale, così novellato, condurranno a declaratorie di illegittimità costituzionale.⁹³

2.2. Gli altri principi ambientali

I principi del diritto dell'ambiente sono canoni di provenienza europea. Il diritto dell'ambiente, pertanto, è un'elaborazione dell'ordinamento comunitario inquadrabile a decorrere dagli anni '70 del 1900.⁹⁴

Del resto, soltanto con la legge n. 349 dell'8 luglio 1986, è stato istituito il Ministero dell'Ambiente in Italia; in quello stesso anno, con l'Atto Unico Europeo, adottato al fine di completare e aggiornare i Trattati di Roma del 1957, la protezione dell'ambiente è stata riconosciuta in maniera espressa e, soprattutto, adeguata anche in ambito europeo. L'evoluzione della materia ha permesso, negli anni successivi, il suo inserimento nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

È da premettere che, nel settore ambientale, nonostante l'Unione Europea e gli Stati membri abbiano una competenza concorrente, la prima dedica all'ambiente

⁹² CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione*, cit., 195.

⁹³ *La tutela dell'ambiente è nella Costituzione! Dopo 74 anni finalmente...*, MAGLIA, disponibile su www.tuttoambiente.it

⁹⁴ RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, 2012, 1-2, 63.

un Titolo autonomo – il XX della Parte III, artt. 191, 192, 193 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea – in cui si individua la tutela e il miglioramento dell’ambiente come uno dei principali obiettivi dell’Unione, congiuntamente allo sfruttamento accorto e razionale delle risorse naturali, recependo, inoltre, i canoni di precauzione, dell’azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all’ambiente, di “chi inquina paga”.⁹⁵

I principi poc’anzi richiamati presentano un’efficacia differente, mutevole volta per volta: in alcuni casi, consistono in meri canoni di interpretazione; in altri costituiscono delle regole specifiche contenute nel diritto derivato ovvero determinano, a carico dell’amministrazione pubblica, i vincoli all’esercizio dei poteri nei confronti della collettività; in altri ancora sono posti a fondamento della legittimità di un provvedimento o di una condotta di un’istituzione o organo dell’Unione o di uno Stato membro.

Seppure ritenuti fondamentali in materia di diritto ambientale, questi principi non definiscono dei veri e propri diritti e ciò deriva dalla difficoltà di riuscire a determinare con esattezza il loro contenuto. Come è stato anticipato, infatti, essi fissano degli obblighi e dei limiti all’esercizio dei pubblici poteri, unionali e nazionali, e non riconoscono dei diritti agli individui, nonostante sia possibile collegare la loro tutela, in maniera più o meno incisiva, ai diritti fondamentali.

Trattandosi soprattutto di principi caratterizzati da un elevato grado di generalità e di vaghezza, se non addirittura privi, talvolta, di qualsiasi enunciazione, ne deriva che il loro possibile campo di operatività risulta piuttosto esteso ed indefinito. Soltanto il principio di non arrecare un danno significativo, in verità, recentemente introdotto mediante un regolamento⁹⁶ in seno all’Unione, è stato descritto fin da subito in modo chiaro e puntuale.⁹⁷

⁹⁵ GRILLO, *Direttiva 2008/99/CE: protezione penale dell’ambiente evoluzione e attualità della situazione italiana*, 10/11/2015, disponibile su www.lexambiente.it

⁹⁶ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁹⁷ FERRARO, *I grandi principi del diritto dell’Unione europea in materia ambientale*, in AMIRANTE, TARCHI (a cura di), *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, 2023, 2, disponibile su www.dpceonline.it

La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, inoltre, è caratterizzata da un'intensa attività sull'argomento, al fine di evidenziare la centralità della materia della protezione ambientale e dei principi su cui si poggia. A tal proposito vale la pena richiamare il parere n. 2/00, del 06/12/2000 della Corte medesima⁹⁸ espresso in una causa concernente la regolamentazione degli organismi viventi modificati (OVM), su domanda della Commissione delle Comunità europee, presentata ai sensi dell'art. 300, n. 6, CE.

Nel parere citato, venne ribadita l'importanza del protocollo di Cartagena per la protezione dell'ambiente: invero, da un lato, il citato protocollo riconosce, in maniera espressa e probabilmente per la prima volta in un accordo internazionale, l'opportunità di una apposita regolamentazione degli organismi viventi modificati e ammette che tali prodotti, per motivi legati alla protezione dell'ambiente, non possono essere trattati come qualsiasi altro prodotto.

Dall'altro, il protocollo applica concretamente il principio della precauzione, uno dei principi basilari della politica della Comunità nel settore dell'ambiente, al fine di stabilire l'ambito esatto degli obblighi dei paesi importatori.

Si evince in maniera chiara, pertanto, che il protocollo persegue senza dubbio un obiettivo di natura ambientale, sottolineato dal riferimento al principio della precauzione, che a norma dell'art. 174, n. 2, CE costituisce un principio fondamentale della protezione dell'ambiente.

La Corte di Giustizia, successivamente, con l'evidente fine di ribadire l'importanza dei principi precauzionali e di azione preventiva che rappresentano canoni di rilevanza primaria di tutela dell'ambiente, ha avuto premura di specificare a più riprese che nel caso in cui la mancata esecuzione di una sentenza della Corte medesima sia tale da comportare un danno ambientale e, conseguentemente, da esporre a conseguenze pregiudizievoli la salute dell'uomo, la cui protezione rientra tra i fini stessi della politica comunitaria in tema ambientale, un tale inadempimento è caratterizzato da una particolare gravità.⁹⁹

⁹⁸ CGUE, parere n. 2/00, del 06/12/2000, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

⁹⁹ CGUE, sent. n. C-121/07, del 09/12/2008, *ivi*.

La Corte di Giustizia, in definitiva, ha qualificato come fondamentali siffatti principi al chiaro scopo di evidenziare la loro preminenza per l'evoluzione della politica ambientale.

Ciò posto, è importante sottolineare l'enorme capacità dei suddetti principi di incidere sulle decisioni politiche dell'Unione sotto un duplice aspetto. Da un lato, essi rappresentano un vincolo all'esercizio dei poteri da parte delle istituzioni europee, nonostante le stesse conservino un ampio potere decisionale nella scelta delle misure più adeguate al raggiungimento delle finalità di politica ambientale.¹⁰⁰ D'altro, la Corte di Giustizia ha fornito una lettura rigorosa degli obblighi previsti per i singoli Stati ai sensi delle direttive disciplinanti il tema ambientale, nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 191 TFUE.¹⁰¹

Il canone di precauzione fu previsto dal Trattato di Maastricht ed inserito nella categoria dei principi europei in materia ambientale: esso è espressione della massima «meglio prevenire che curare», giacché legittima il ricorso a misure per la tutela ambientale prima della realizzazione del danno.

L'origine del principio in esame, tuttavia, risale al 1982, quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite introdusse il riferimento al suddetto principio nella Carta mondiale della Natura.¹⁰² Successivamente, nel 1992, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro, lo inserì in seno alla c.d. Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo:¹⁰³ l'atto sanciva l'obbligo¹⁰⁴ per gli Stati di non procrastinare l'adozione delle misure maggiormente idonee a contrastare il degrado ambientale anche se non si aveva la piena certezza sul pericolo di un danno grave.

Diversamente dai citati documenti internazionali, il Trattato dell'Unione Europea e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea non hanno sancito alcuna puntualizzazione né sul contenuto del canone in esame né, più in generale,

¹⁰⁰ CGUE, sent. n. C-86/03, del 15/12/2005, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

¹⁰¹ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 47.

¹⁰² Approvata il 28 ottobre 1982 a Montevideo, capitale dell'Uruguay.

¹⁰³ Approvata 14 giugno 1992 a Rio de Janeiro, in Brasile.

¹⁰⁴ L'obbligo era previsto dal Principio n. 15, ai sensi del quale «*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*».

sugli altri principi in materia ambientale: ne deriva di riflesso che, per fissare l'essenza del principio di precauzione, è opportuno far riferimento alle molteplici direttive in materia ambientale dell'Unione, nonché alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La Corte di Giustizia, in particolare, ha apportato un notevole contributo allo sviluppo e all'estensione del principio *de quo*: i giudici, invero, lo hanno definito «*un principio fondamentale della protezione dell'ambiente*»,¹⁰⁵ che riconosce al legislatore europeo un più ampio potere nella determinazione della politica in ambito di protezione dell'ambiente, consentendo l'adozione di misure non solo per fini riparatori, ai sensi del canone «chi inquina paga», ovvero preventivi in ragione di un danno certo, ma anche, e soprattutto, per azzerare la probabilità di un danno ambientale.

In altri termini, è stato riconosciuto il potere di prevedere delle misure a tutela dell'ambiente nonostante non siano ampiamente raccolte prove sull'esistenza e la serietà di tali rischi.¹⁰⁶ Nel caso in cui non sia possibile dimostrare con certezza tanto l'esistenza quanto la lesività del rischio paventato in considerazione dell'insufficienza delle indagini e degli studi effettuati, riscontrandosi tuttavia la mera probabilità di un pregiudizio effettivo per la salute pubblica nell'eventualità di concretizzazione del rischio, la Corte di giustizia ha sostenuto con fermezza che il principio di precauzione rende legittima l'adozione di misure restrittive.¹⁰⁷

Non si può negare, tuttavia, che è opportuno pervenire ad un punto di incontro tra due contrapposte necessità: da un lato, bisogna evitare di fondare la misura preventiva su un rischio puramente ipotetico; dall'altro, non è possibile attendere fino a che il rischio sia dimostrato con certezza.¹⁰⁸

È opportuno ricordare che il principio in oggetto ha assunto, per merito della giurisprudenza dei Giudici di Lussemburgo, un carattere generale, in quanto è stato esteso anche alla protezione della salute umana, animale e vegetale.¹⁰⁹ Siffatta conclusione ha trovato fondamento normativo nell'art. 191 TFUE, il quale inserisce, tra gli obiettivi dell'Unione europea in tema di protezione ambientale, la

¹⁰⁵ CGUE, sent. n. C-121/07, cit.

¹⁰⁶ CGUE, sent. n. C-343/09, dell'08/07/2010, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

¹⁰⁷ CGUE, sent. n. C-78/16, del 09/06/2016, *ivi*.

¹⁰⁸ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 48 s.

¹⁰⁹ CGUE, sent. n. C-15/10, del 21/07/2011, *ivi*.

salvaguardia della salute dell'essere umano: ne deriva, pertanto, che deve essere rispettato il principio di precauzione anche nel perseguire quest'ultima finalità.¹¹⁰

Relativamente all'approccio della Commissione europea nei confronti del canone di precauzione, anche essa lo ha interpretato in maniera estensiva: ha disposto, infatti, che sia effettuato uno studio scientifico quanto più approfondito possibile del pericolo ambientale, compiuto da studiosi, al fine di determinare in maniera chiara l'ampiezza dello spettro degli scenari possibili, al fine di sopperire alla possibile scarsità di studi scientifici, tra cui quello dipendente dall'atteggiamento omissivo del legislatore.

Nello specifico, la Commissione sostiene che l'assenza di prove scientifiche ovvero dell'eventualità della concretizzazione di conseguenze negative non dovrebbe giustificare l'inazione; in egual modo, è opportuno tener conto del parere espresso da un orientamento minoritario della comunità scientifica, a condizione che la credibilità e la reputazione della medesima siano globalmente riconosciute.¹¹¹

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, in aggiunta, ha chiarito che, qualora il pericolo per l'ambiente venga inquadrato in una situazione di precarietà scientifica, sicché non si sia in grado di allegare studi fondati sull'effettività del medesimo e sulla serietà dei potenziali effetti nocivi, la sua esistenza deve essere in ogni caso comprovata concretamente, basandosi su dati scientifici reperibili.¹¹² Ai fini di una maggiore chiarezza, è opportuno sottolineare che, se da un canto, siffatta valutazione non risulta dal testo dell'art. 191 TFUE, con l'effetto che, in caso di mancanza, non può costituire un vizio degli atti in materia ambientale; dall'altro, non è possibile prescindere dai risultati scientifici più plausibili e da quelli più recenti della ricerca internazionale.

La Corte ha previsto anche un dovere di adeguamento in capo sia alle istituzioni unionali, *in primis* la Commissione in quanto dotata del potere di iniziativa legislativa, sia agli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario, nonché infine in sede interpretativa. Ogni Stato dell'Unione, in attuazione del principio in esame, può approvare misure protettive anche in assenza di studi o risultati scientifici sufficienti a documentare la realtà e la gravità dei rischi: gli Stati,

¹¹⁰ CGUE, sent. n. C-157/96, del 05/05/1998, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

¹¹¹ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 49.

¹¹² CGUE, sent. n. C-314/99, del 18/06/2002, *ivi*.

invero, hanno il potere di stabilire uno standard di protezione più alto rispetto a quello statuito dall'Unione europea, a patto che siano rispettati i principi fondamentali europei, come quello di non discriminazione, e sempre che tali limitazioni non rappresentino un limite al libero mercato.¹¹³

Al pari del principio di precauzione, anche quello di prevenzione fa parte del novero dei valori fondamentali di protezione dell'ambiente¹¹⁴ e, soprattutto, deve orientare l'elaborazione del diritto dell'Unione europea affinché siano previsti strumenti giuridici idonei a garantire *ex ante* l'analisi e lo studio preventivo dei pericoli e dei danni potenziali all'ambiente.

Nonostante nella giurisprudenza della Corte di Giustizia tale canone sia stato spesso richiamato congiuntamente al principio di precauzione, in ambito scientifico essi conservano una netta differenziazione anche sul piano funzionale.

Dall'analisi effettuata sui principi europei in materia ambientale, posti a fondamento della normativa europea, ma anche nazionale, si può affermare che il principio dell'azione preventiva persegue il fine di prevenire i danni ambientali e viene attuato quando il pericolo per l'ambiente risulta certo e non solo potenziale: diversamente dal principio di precauzione, esso presuppone rischi conosciuti e scientificamente dimostrati relativi a condotte per cui è stata raggiunta la completa sicurezza circa la loro nocività per l'ambiente.¹¹⁵

Il canone di prevenzione, nello specifico, impone di intervenire prima della realizzazione di danni ambientali: lo scopo è quello di eliminare o, se ciò non è possibile, di limitare il rischio che gli stessi si verifichino. Deve osservarsi, infatti, che non sempre è possibile porre rimedio alle lesioni, una volta realizzatisi, anzi capita sovente che, nonostante la possibilità di riparare il danno, le azioni di ripristino comportino un costo di gran lunga più elevato delle attività di prevenzione.¹¹⁶

Il principio *de quo* stabilisce, inoltre, molteplici e differenti regole finalizzate ad impedire che si determini un danno irreversibile all'ambiente a causa di azioni o condotte (attive o omissive) il cui rischio di determinare un pericolo per

¹¹³ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 50.

¹¹⁴ CGUE, sent. n. C-121/07, cit.

¹¹⁵ CAVANNA, *I principi chiave per la tutela dell'ambiente*, 2021, disponibile su www.sapereambiente.it

¹¹⁶ RENNA, *I principi in materia di tutela*, cit., 77.

l'ambiente sia fondato: pertanto, si fa ricorso alle misure di prevenzione quando è noto con certezza il pericolo scaturito da certe azioni o da certe attività.

Affinché venga attuato il canone dell'azione preventiva in maniera completa, è necessaria l'attuazione congiunta con il principio della correzione alla fonte dei danni cagionati dall'inquinamento, ampiamente applicato in molteplici atti dell'Unione, *in primis* direttive. Tale principio può «essere considerato espressione dei principi di autosufficienza e di prossimità ricavabili da convenzioni internazionali»,¹¹⁷ ed è volto ad assicurare che le problematiche relative all'inquinamento ed i danni ambientali vengano trattate nel luogo in cui si verificano. Esso richiede che si faccia ricorso a «tecnologie pulite e processi di produzione rispettosi dell'ambiente, idonei a impedire la realizzazione di danni» ambientali.¹¹⁸

Il canone espresso dalla formula «chi inquina paga» impone a colui che causa l'inquinamento di farsi carico dei costi delle conseguenze negative prodotte dal suo comportamento: se mancasse il principio in esame, tali costi verrebbero a gravare sull'intera collettività.

Tale principio è alla base di numerose direttive emanate in tema di tutela dell'ambiente, che fanno esplicitamente o implicitamente riferimento al meccanismo di allocazione dei costi relativi all'inquinamento ambientale. Nello specifico, svolge una triplice ruolo nell'ordinamento eurounitario: anzitutto, di soddisfacimento di una finalità preventiva secondo la quale a colui che inquina possono essere addebitati le spese relative agli investimenti volti alla prevenzione dei danni ambientali, ovvero, in termini più ampi, a contrastare il deterioramento delle condizioni ambientali.

Secondo una seconda accezione, il principio in esame può essere concepito come la previsione di una sorta di imposta: pertanto, chi inquina viene autorizzato a svolgere un'attività inquinante dietro il versamento di una somma di denaro, analogamente a quanto avviene per le tasse sui carburanti.

In terzo luogo, infine, il principio acquista carattere risarcitorio, allo scopo di imporre all'autore del danno ambientale l'obbligo di corrispondere il prezzo per le spese relative alla riparazione dello stesso.¹¹⁹

¹¹⁷ CGUE, sent. n. C-2/90, del 09/07/1992, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

¹¹⁸ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 51.

¹¹⁹ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 52.

Il principio *de quo* si realizza principalmente mediante l'adozione di norme a carattere vincolante che comportano l'inserimento nel bilancio aziendale dei costi ambientali relativi allo svolgimento dell'attività produttiva.¹²⁰

Nonostante il principio preveda l'applicazione di costi per fini riparatori in capo al soggetto che inquina, gli Stati membri restano comunque responsabili per le lesioni alla salute determinate dall'inosservanza delle norme poste a salvaguardia dell'ambiente: invero, è stato sostenuto¹²¹ che essi sono obbligati al risarcimento, se forniscono l'autorizzazione o non contrastano l'inquinamento atmosferico in violazione del diritto dell'Unione, in favore delle persone direttamente interessate da un superamento delle soglie dei limiti imposti.¹²²

Parimenti, sembra che si stia progressivamente delineando in seno al diritto europeo una concezione volta al ripristino, che segna l'ingresso nella politica ambientale dell'Unione, congiuntamente al fine di protezione e di salvaguardia della natura, anche di quello di ripristino della biodiversità e degli ecosistemi: una siffatta evoluzione comporta la previsione in capo ai singoli Stati di obblighi vincolanti per prevenire e limitare l'impatto delle catastrofi naturali.¹²³

Il canone «chi inquina paga» – che analizzato in maniera superficiale potrebbe sembrare elaborato prevalentemente in termini riparatori e sanzionatori – in conclusione, persegue lo scopo di scoraggiare e diminuire la realizzazione di attività e condotte idonee a incidere negativamente sull'ambiente e di incoraggiare, di contro, decisioni e atteggiamenti virtuosi per l'ambiente: a titolo di esempio, è possibile citare la decisione di un'azienda di investire in tecnologie pulite, ovvero di far ricorso all'energia prodotta da fonti rinnovabili.¹²⁴

Uno tra i più recenti principi europei introdotto in ambito ambientale è il c.d. principio di non arrecare un danno significativo,¹²⁵ che si concretizza, in una analisi di congruenza delle misure adottate dalle istituzioni europee e nazionali, in attuazione della disciplina europea. Negli ultimi tempi siffatto principio ha avuto

¹²⁰ FERRARO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020, 51.

¹²¹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott, presentate il 5 Maggio 2022, Causa C-61/21, disponibile su www.eur-lex.europa.eu

¹²² FERRARO, *I grandi principi*, cit., 53.

¹²³ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 53.

¹²⁴ RENNA, *I principi in materia di tutela*, cit., 82.

¹²⁵ Il c.d. principio “*do no significant harm*” il cui acronimo è DNSH.

un elevato risalto in quanto rappresenta un vincolo al finanziamento delle misure nazionali previste dai vari PNRR, assumendo un ruolo centrale nei vari gradi di attuazione, monitoraggio e controllo.

È opportuno precisare, invero, che i provvedimenti passibili di finanziamento da parte dell'Unione devono far parte di almeno uno degli obiettivi stabiliti. In totale essi sono sei: il primo consiste proprio nella salvaguardia dell'ambiente e dalla transizione verde, ai sensi di quanto stabilito all'art. 3 del Dispositivo per la ripresa e resilienza, istituito dal Regolamento dell'Unione Europea del 12 febbraio 2021, n. 241. In aggiunta, è disposto che alle misure che concorrono alla transizione verde, compresa la biodiversità, o alle sfide che ne comportano, siano destinate almeno il 37%¹²⁶ delle risorse stanziare.¹²⁷

Al fine di prevedere una nomenclatura unica, volta a definire un linguaggio comune, il citato Dispositivo rinvia al c.d. Regolamento Tassonomia:¹²⁸ secondo il regolamento appena menzionato, al fine di poter ritenere ecocompatibile un'attività, è necessario che essa non arrechi un danno considerevole ad uno dei sei obiettivi ambientali stabiliti dall'art. 9 del regolamento medesimo.¹²⁹ Per ognuno degli obiettivi previsti, il successivo art. 17 espone le attività che comporterebbero una lesione considerevole, precisando che l'impatto ambientale deve essere analizzato prendendo in considerazione i prodotti e i servizi forniti nel corso di tutto il ciclo di vita.

L'aspetto più rilevante del neointrodotta principio è la sua più evidente incidenza e propensione a condizionare le decisioni politiche, a seguito dell'immissione di regole puntuali nel Dispositivo per la ripresa e resilienza, nonché la sua capacità ad indirizzare le decisioni delle imprese e i relativi investimenti, tenuta presente la funzione propria del Regolamento Tassonomia.

Ad un'attenta analisi, tuttavia, risulta immediatamente evidente che il rilievo del canone *de quo* può sembrare confliggente con gli altri principi previsti

¹²⁶ Percentuale indicata negli art. 18 e 19 e nell'allegato V del Dispositivo per la ripresa e resilienza.

¹²⁷ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 54.

¹²⁸ Regolamento dell'Unione Europea del 18 giugno 2020, n. 852.

¹²⁹ Si fa riferimento ai seguenti: la mitigazione dei cambiamenti climatici; l'adattamento ai cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

in materia ambientale precedentemente esaminati: questi ultimi, infatti, sembrano finalizzati alla tutela dell'ambiente omettendo di determinare un valore massimo di tollerabilità dell'inquinamento; di contro, il criterio di non arrecare un danno significativo riveste una funzione maggiormente compromissoria che promozionale: le misure non devono causare danni che, peraltro, devono presentarsi come considerevoli al fine di essere evitati.

La conclusione a cui si può pervenire è che per il tramite della tecnica appena illustrata, vengono in maniera implicita consentiti tutti gli altri interventi nonostante possano causare un impatto ambientale negativo: diversamente dagli altri canoni descritti, che giustamente prevedono un bilanciamento di interessi in gioco, nel caso descritto il punto di equilibrio sembra essere stato determinato alquanto al ribasso.¹³⁰

Allo scopo di garantire completa esecuzione di questi canoni, com'è noto, la politica ambientale dell'Unione europea, mediante opportune direttive, ha da tempo puntualizzato meccanismi di stampo preventivo specifico, a contenuto autorizzatorio, in riferimento ad opere ed impianti, mediante la valutazione di impatto ambientale (VIA), ma anche a piani e programmi, attraverso la valutazione ambientale strategica (VAS), e attività, come nel caso dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) o, ancora, relativi al profilo della responsabilità in riferimento al c.d. danno ambientale.¹³¹

La VIA¹³² è una valutazione, a carattere obbligatorio e vincolante, posta in essere dalla pubblica amministrazione competente sulla compatibilità di progetti, siano essi pubblici o privati, con la tutela ambientale. In particolare, la VIA è un giudizio preventivo, giacché deve essere effettuato prima della realizzazione del progetto così da avere una previsione sull'impatto; integrato, dal momento che esamina gli effetti diretti e indiretti dell'opera sull'ambiente.

¹³⁰ FERRARO, *I grandi principi*, cit., 55.

¹³¹ PALAMONI, *Il principio di prevenzione*, in *Rivista Giuridica*, 26/11/2014, disponibile su www.ambientediritto.it

¹³² La definizione della VIA è prevista dall'art. 5, co. 1, lett. b), t.u.a., secondo il quale la VIA è «*il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del presente decreto, l'elaborazione e la presentazione dello studio d'impatto ambientale da parte del proponente, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione dello studio d'impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni, l'adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali del progetto, l'integrazione del provvedimento di VIA nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto*».

La VAS¹³³, di contro, consiste anch'essa in un giudizio preventivo di piani e programmi, ma opera secondo un'accezione più ampia: essa, infatti, ai sensi dell'art. 6 del t.u.a., riguarda tutti i piani e i programmi che sono posti in essere per la valutazione e gestione della qualità dell'aria dell'ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli.

In relazione ai procedimenti di valutazione ambientale, sia d'impatto che strategica, la Consulta ha riconosciuto che essi sono inerenti al tema della protezione ambientale in quanto consistono in procedure che hanno ad oggetto l'analisi preventiva della sostenibilità ambientale.¹³⁴

Inoltre, è stato specificato che, benché i due procedimenti VAS e VIA siano connessi tra loro, essi restano pur sempre distinti, tant'è che può sempre avvenire che venga disposta la prima in quanto ritenuta necessaria, ma non anche la seconda nonostante il piano del progetto sia dotato di un rilevante impatto ambientale.¹³⁵

Le due procedure in esame, in aggiunta, perseguono anche l'obiettivo di ponderare i molteplici interessi coinvolti nella realizzazione dell'opera, tra cui, non vanno dimenticati, quelli relativi alla crescita economica e all'amministrazione territoriale: tale funzione costituisce la legittimazione del conferimento agli organi politici del potere di adottare provvedimenti amministrativi in tema ambientale, quali nello specifico, le cc.dd. VIA e VAS.¹³⁶

Oltre ai principi di precauzione e di prevenzione, ai sensi dell'art. 191, TFUE, rilevano, infine, tra quelli posti a tutela dell'ambiente, i canoni della correzione, in via prioritaria alla fonte, delle lesioni cagionate all'ambiente e di "chi inquina paga". Tali principi impongono, se non si è stati in grado di prevenire i danni, di intervenire *ex post* al fine di eliminare le conseguenze negative e, così, per

¹³³ La definizione della VAS è prevista dall'art. 5, co. 1, lett. a), t.u.a., secondo il quale la VAS è «il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al titolo II della seconda parte del presente decreto, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio».

¹³⁴ C. Cost., sent. 14/07/2009, n. 225, in Gazzetta Ufficiale n. 30 del 29/07/2009.

¹³⁵ BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza*, cit., 313.

¹³⁶ BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza*, cit., 314.

ripristinare, in quanto possibile, lo *status quo ante*, operando anzitutto sulla fonte dei danni rilevati; in aggiunta, le spese delle operazioni ed attività di ripristino ambientale, nonché dei risarcimenti dei danni gravano su coloro che hanno determinato gli inquinamenti.¹³⁷

3. La normativa europea

I principi-guida del diritto ambientale europeo si intersecano con ulteriori principi che tendono a chiarire la distinzione delle competenze tra ordinamento sovranazionale e nazionale, anche, in tema di tutela ambientale.

In questo settore, il principio di sussidiarietà è valso a creare un collegamento tra il centro, le istituzioni sovranazionali, e le periferie, gli Stati membri: entrambi tesi a fornire, nel rispetto delle reciproche capacità e competenze, mezzi di protezione rafforzata nei confronti delle questioni ambientali, che, come anticipato, hanno spesso una dimensione globale.

Di fondamentale importanza è la direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008, entrata in vigore il successivo 26 dicembre, attuata dai singoli Stati, introducendo pene efficaci, proporzionate e deterrenti, relativamente a serie violazioni delle norme europee in materia di protezione ambientale. Erano fatti salvi, comunque, gli altri sistemi di responsabilità per danno ambientale previsti sia dal diritto comunitario, sia da quello nazionale. Lo scopo invero era di potenziare i meccanismi europei introdotti al fine di contrastare alla criminalità ambientale d'impresa.

L'esperienza evidenziava, invero, che gli strumenti punitivi previsti all'epoca non erano idonei ad assicurare il pieno rispetto delle disposizioni in tema di tutela ambientale. Tale osservanza doveva essere integrata, secondo la volontà del legislatore europeo, mediante il ricorso a sanzioni penali: queste ultime, come è noto, forniscono la dimostrazione della sussistenza di una disapprovazione sociale di diversa natura sul piano qualitativo in confronto alle sanzioni amministrative o agli strumenti di compensazione previsti dalla normativa civile.¹³⁸

¹³⁷ RENNA, *I principi in materia di tutela*, cit., 81.

¹³⁸ SCARCELLA, *Tutela dell'ambiente, verso una concezione ecocentrica*, in *Ecoscienza*, 2019, 4, 4 s, disponibile su www.snapambiente.it

La direttiva, se da un lato prevedeva soltanto norme minime, riconoscendo ai singoli stati la competenza prevedere soluzioni normative più severe volte a garantire a un'efficace tutela penale dell'ambiente; dall'altro fissava, ai sensi dell'art. 3, le attività che ciascun Stato membro avrebbero dovuto prevedere come reato, qualora illecite e realizzate volontariamente o, almeno, per grave negligenza.¹³⁹

Tra le più importanti novità della direttiva comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente, è possibile registrare l'introduzione della responsabilità delle persone giuridiche per i reati a danno dell'ambiente indicati dall'art. 3 della citata direttiva.

La direttiva attribuisce la qualifica di "persona giuridica" a qualsiasi soggetto giuridico che possieda tale *status* in forza del diritto nazionale applicabile, fatta esclusione degli Stati o delle amministrazioni pubbliche che esercitano i pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Le persone giuridiche sono responsabili per i reati ambientali, anzitutto, qualora questi siano stati commessi in loro favore da qualsiasi soggetto che, all'interno della struttura societaria, rivesta una posizione apicale, tanto come singolo, tanto come componente di uno degli organi della persona giuridica, in virtù del potere di rappresentanza della medesima, del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica ovvero del potere di esercitare un controllo in seno all'ente stesso.¹⁴⁰

La responsabilità prevista ai sensi dell'art. 6 della direttiva in esame è prevista anche nei casi in cui la scarsità di vigilanza o controllo da parte dei soggetti incaricati abbia consentito la consumazione di un illecito tra quelli previsti a favore dell'ente da parte di una persona ad essa sottoposta.

¹³⁹ Il citato art. 3 della direttiva prevedeva, tra le varie condotte: «a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illecite di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque; b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti; c) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose (o sono depositate sostanze pericolose), che possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone, o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque; d) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali protette; e) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto; f) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono».

¹⁴⁰ SCARCELLA, *Tutela dell'ambiente*, cit., 5.

In aggiunta, nel rispetto del principio della personalità della responsabilità penale, la direttiva in esame sancisce espressamente, ai sensi del terzo comma dell'art. 6, che la responsabilità delle persone giuridiche non esclude la possibilità di agire penalmente nei confronti dei singoli individui che siano autori, istigatori o complici degli illeciti previsti.

Per quanto concerne, infine, le sanzioni applicabili, la direttiva attribuisce ai singoli stati la competenza a determinare le sanzioni da infliggere alle persone giuridiche riconosciute responsabili di un illecito penale ai sensi del citato art. 6, dovendo nondimeno prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.¹⁴¹

Successivamente all'approvazione della Direttiva 2008/99/CE, si è osservato che essa si è rivelata idonea a indurre gli stati membri, in sede di recepimento, a introdurre nel proprio ordinamento penale non solo norme incriminatrici che rinviano a disposizioni extrapenali sul tema, ma anche fattispecie che prevedono un'effettiva situazione di danno o pericolo concreto a tutela dell'ambiente.¹⁴² In assenza di tale caratteristica, invero, si sarebbe registrata una situazione paradossale: nonostante la disciplina europea imponga uno *standard* di tutela molto alto; la tutela accordata dagli ordinamenti nazionali sarebbe stata eccessivamente esigua, essendo basata sulla violazione di mere norme amministrative.¹⁴³

Prevedendo, quindi, l'obbligo di incriminazione per gli illeciti, di carattere penale, più gravi, la direttiva *de qua* ha colmato il vuoto di tutela allora presente nelle discipline nazionali. In tal modo, inoltre, si è agito in conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzione: l'Unione europea, infatti, ha fissato un livello minimo di tutela, al di sotto dei quali i singoli Stati non possono scendere, e ha consentito a questi ultimi di determinare liberamente un grado più elevato di protezione.¹⁴⁴ Una tale previsione ha consentito agli Stati, fermo restando l'obbligo di introdurre fattispecie ambientali di danno qualora ne siano sprovvisti, di

¹⁴¹ SCARCELLA, *Tutela dell'ambiente*, cit., 5.

¹⁴² SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva europea sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 22/02/2011, Intervento al Convegno "La riforma del diritto penale dell'ambiente in prospettiva europea", Associazione Internazionale di Diritto Penale, Gruppo italiano, Roma, 4 febbraio 2010, disponibile su archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

¹⁴³ SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva europea*, cit., 1 s.

¹⁴⁴ SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva europea*, cit., 2.

conservare la facoltà sia di adottare provvedimenti più severi, sia di prevedere fattispecie di minore gravità di carattere preventivo.¹⁴⁵

Secondo un orientamento, la direttiva 2008/99/CE risulta essere in contrasto con i principi fondamentali: si è osservato, infatti, che la statuizione nell'ordinamento europeo dei principi di proporzionalità e necessità non comporta necessariamente che siano adottate norme incriminatrici proporzionate e necessarie.¹⁴⁶

È stato evidenziato, anzitutto, un conflitto tra l'obbligo di incriminazione e il principio di legalità. Il legislatore europeo, invero, ha la facoltà di optare tra due diverse modalità: può prevedere norme minime di stampo maggiormente generico, consentendo a quello nazionale una discrezionalità più ampia nella scelta delle fattispecie incriminatrici, ma sacrificando gli obiettivi di uniformazione tra le discipline penali europee; ovvero, di contro, può fissare disposizioni di carattere più dettagliato, in modo da uniformare le suddette discipline, ma limitando in maniera incisiva la discrezionalità dei singoli stati e, di riflesso, il principio di riserva di legge. Tale fenomeno è stato qualificato come «*paradosso dell'armonizzazione penale*».¹⁴⁷

Una più attenta analisi conduce, tuttavia, a riscontrare che le norme previste nella direttiva 2008/99/CE, invero, si fondano su fattispecie ideate come forme concrete di condotta, alle quali il legislatore di ogni Stato membro dovrà riconoscere rilevanza penale, mediante la previsione di fattispecie astratte, fissandone i singoli elementi costitutivi. In questa prospettiva, sembrerebbe che, in tema di tutela dell'ambiente, i contrasti col principio di legalità scaturiscano principalmente dall'automatica trasposizione di concetti indeterminati dalla direttiva in esame alle norme penali nazionali.¹⁴⁸

La frizione generata dalla direttiva 2008/99/CE è riscontrabile anche in relazione al principio di sussidiarietà. L'archetipo di criminalizzazione dell'Unione, denota una concezione di diritto penale che, trovando il proprio fondamento nella

¹⁴⁵ SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva europea*, cit., 3.

¹⁴⁶ MAZZANTI, *Sulle spalle dei giganti. Un breve itinerario nel diritto penale dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, 2022, 3, 12.

¹⁴⁷ MAZZANTI, *Sulle spalle dei giganti*, cit., 12 s.

¹⁴⁸ MAZZANTI, *Sulle spalle dei giganti*, cit., 13.

primazia del diritto europeo, invece di costituire l'*extrema ratio*, si presenta come *prima ratio*.¹⁴⁹

La direttiva, infatti, inducendo i singoli stati membri a adottare norme penali di danno o di pericolo concreto e, quindi, con sanzioni più severe, denota la maggiore disapprovazione sociale di queste ultime in confronto ad altre tipologie di comportamenti e, omettendo di specificare qualsiasi ordine gerarchico tra le diverse fattispecie, rafforza la presunzione di efficacia e di proporzione delle sanzioni penali.¹⁵⁰

Nel febbraio 2024, il Parlamento Europeo ha approvato la c.d. *Nature Restoration Law*, definita la più importante legge in tema di ripristino della natura e degli ecosistemi danneggiati: essa impone agli stati membri l'obbligo di ripristinare almeno il 20% dei territori e delle acque dell'Unione europea entro il 2030 e del 90% entro il 2050; l'inversione del declino degli impollinatori entro il 2030; aumento della biodiversità degli ecosistemi agricoli e forestali, restauro del 30% delle zone umide, come le paludi, e del 50% entro il 2050; nessuna perdita di spazio verde urbano e realizzazione di *nature based solutions*, come edilizia *green*, aree naturali protette, giardini di pioggia, tetti e corridoi verdi, al fine di incrementare la sostenibilità dei sistemi urbani.

Lo scopo perseguito, ossia il ripristino degli ecosistemi, non sta a significare che bisogna riportarlo allo *status quo ante* l'arrivo dell'uomo, bensì di renderlo resiliente e idoneo a ospitare un elevato tasso di biodiversità.¹⁵¹

Per la definitiva entrata in vigore, adesso bisognerà attendere l'approvazione definitiva del Consiglio europeo.

4. L'assetto della tutela nazionale: il Testo Unico Ambientale e il nuovo Titolo VI-bis c.p.

Soltanto con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'ordinamento italiano ha tentato di ordinare e armonizzare la legislazione in tema di ambiente, portando all'elaborazione del c.d. Testo Unico Ambientale.

¹⁴⁹ MAZZANTI, *Sulle spalle dei giganti*, cit., 13 s.

¹⁵⁰ MAZZANTI, *Sulle spalle dei giganti*, cit., 14 s.

¹⁵¹ Testo approvato n. P9_TA (2024) 0089 *Nature restoration*, disponibile su www.europarl.europa.eu

Il t.u.a. ha recepito i principi finora descritti e, all'art. 3-ter, afferma che gli enti pubblici e privati, nonché le persone fisiche e giuridiche, pubbliche o private, devono assicurare la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale, attraverso un'adeguata azione ispirata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva e degli altri principi comunitari ambientali di cui all'art. 191 TFUE.¹⁵²

Inoltre, l'art. 301 t.u.a., rubricato «*in attuazione del principio di precauzione*», stabilisce che in presenza di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, è opportuno che sia garantito un elevato grado di protezione. In aggiunta, rivolgendosi esplicitamente ai sensi del comma 3 della disposizione in esame all'operatore che si imbatte nel potenziale pericolo, si prevede che questi, in presenza del rischio suddetto, sia tenuto a darne immediatamente comunicazione, senza omettere gli aspetti pertinenti alla situazione, al Comune, alla Provincia, alla Regione o alla Provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al prefetto della Provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.¹⁵³

In particolare, in materia ambientale, tale canone è applicato nei casi in cui sussista un pericolo che comunque possa essere agevolmente determinato a seguito di una preventiva valutazione scientifica obiettiva.

L'articolo in questione sembra, quindi, limitare i doveri precauzionali in capo all'operatore interessato – ovvero a colui che si imbatte nel rischio – a una tempestiva comunicazione rivolta a chi di dovere, ma non indica misure operative diverse, come, invece, previsto per l'attuazione del canone di prevenzione all'art. 304 del t.u.a.¹⁵⁴

¹⁵² Il testo dell'art. 3-ter del t.u.a. è il seguente: «*La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale*».

¹⁵³ AMENDOLA, *Il principio di precauzione: una importante sentenza del Consiglio di Stato*, 21/07/2023, disponibile su www.osservatorioagromafie.it

¹⁵⁴ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 38.

E così, a livello nazionale, ai sensi dell'art. 3-*quiquies*, co. 2, t.u.a., il principio di sussidiarietà viene in risalto e, unitamente a quello di leale collaborazione, consente alle regioni e alle province autonome di provvedere all'adozione di forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive in presenza di circostanze particolari del loro territorio, a condizione che da ciò non derivi un'arbitraria discriminazione, anche mediante ingiustificati aggravii procedurali.

In primo luogo, dalla norma in esame si comprende quanto la disciplina nazionale dell'ambiente rappresenti un nocciolo duro "irriducibile" di tutela uniforme sul territorio nazionale.¹⁵⁵

Nonostante ciò, è possibile ammettere, in virtù del dettato normativo, differenziazioni legislative regionali, solo se tese a derogare in *melius* alla legislazione nazionale, al fine di elevare lo standard di tutela dell'ambiente.

Ciò non appare incrinare il monopolio punitivo statale, previsto dall'art. 117, co. 2, Cost., in quanto consiste comunque in un risultato perseguito dal legislatore centrale, tramite una "delega" a quello regionale che riflette politiche ambientali statali e non iniziative unilaterali delle regioni.¹⁵⁶

In relazione al principio di sussidiarietà, esso costituisce il criterio idoneo ad individuare le opportune soluzioni giuridiche volte a risolvere le questioni problematiche relative all'ambiente.¹⁵⁷

In una prospettiva più generale, occorre mantenere distinta la forma dal contenuto del canone. Sul piano formale, il principio di sussidiarietà costituisce una tecnica che consente di giungere al fine predeterminato; sul piano contenutistico, di contro, lo scopo è individuato nell'esigenza di pervenire al bene comune, per il quale lo Stato assume il ruolo di garante.¹⁵⁸

Grazie all'attività della migliore dottrina giuridica, tra cui D'Atena,¹⁵⁹ possono individuarsi tre i filoni posti a fondamento della matrice ideologica del principio di sussidiarietà: la dottrina sociale della Chiesa, secondo la quale la

¹⁵⁵ PETRACHI, *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, in *Federalismi*, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ., 2016, 24, 14, disponibile su www.federalismi.it

¹⁵⁶ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 42.

¹⁵⁷, *Sussidiarietà e Ambiente: la centralità dell'uomo*, ROTA, 2007, 2, disponibile su www.astrid-online.it

¹⁵⁸ *Sussidiarietà e Ambiente*, ROTA, cit., 3.

¹⁵⁹ *Sussidiarietà e Ambiente*, ROTA, cit., 4.

persona verte in una posizione di primato etico nei confronti dello Stato; il pensiero liberale, per il quale il fulcro centrale è la libertà individuale; la concezione federalista, che regola la suddivisione delle competenze e attribuisce al centro, sottraendole alla periferia, quelle funzioni che quest'ultima non è idonea ad assolvere. In definitiva, sono tre i valori posti a fondamento del principio *de quo*, che contribuiscono a determinarne il contenuto. Essi sono individuati nei valori della dignità dell'uomo, della libertà del singolo e del conseguimento della democrazia effettiva.¹⁶⁰

In tal modo, il principio, nonché le regole che da esso scaturiscono, sono permeati da un vincolo finalistico e da un carattere precettivo, attribuendosi alla sussidiarietà la funzione di indirizzare alla responsabilità.¹⁶¹

Pertanto, appare evidente che i principi contenuti nella Parte generale del t.u.a. riprendono i principi comunitari e costituzionali. L'intento sembrerebbe quello di cristallizzare tali principi all'interno di una legge ordinaria.

In definitiva, la positivizzazione dei principi esaminati ha un'accezione più pedagogica che normativa: ricorda agli amministratori pubblici, ai privati e alle persone giuridiche canoni di rango costituzionale e comunitario, ossia principi che operano al di là della legge ordinaria, tra l'altro, derogabile da una successiva di pari grado.¹⁶²

La maggioranza delle violazioni in tema di ambiente, infatti, erano punibili come illeciti amministrativi o come contravvenzioni. Prima dell'emanazione della già citata direttiva europea 2008/99/CE, le ipotesi delittuose¹⁶³ individuate dal t.u.a. delineavano un quadro normativo, in questo senso, estremamente scarno: ciò comportava lievi sanzioni e termini di prescrizione molto brevi.

La direttiva in questione, ai sensi dell'art. 1, definisce, come obiettivo principale, l'istituzione di provvedimenti collegati al diritto penale al fine di salvaguardare l'ambiente in maniera maggiormente efficace ed omogenea, sostenendo, inoltre, che le normative a quel tempo vigenti non fossero sufficientemente in grado di garantire la piena osservanza delle disposizioni poste

¹⁶⁰ *Sussidiarietà e Ambiente*, ROTA, cit., 4.

¹⁶¹ *Sussidiarietà e Ambiente*, ROTA, cit., 9.

¹⁶² RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 42 s.

¹⁶³ Si fa riferimento, tra gli altri, agli artt. 29-*quaterdecies*, 137, 256 e 279 del t.u.a.

a salvaguardia dell'ambiente: la previsione di sanzioni penali, infatti, era indice di un giudizio sociale sfavorevole di carattere qualitativamente più serio. In particolare, il legislatore europeo non solo ha deciso di imporre agli Stati membri un livello minimo di tutela penale, circoscritto alle violazioni ambientali giudicate più gravi; ha anche riservato loro, relativamente alla violazione di mere inosservanze di prescrizioni di diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente, la facoltà di valutare l'opportunità di fare ricorso tanto alla sanzione penale quanto, in alternativa, a sanzioni di stampo amministrativo.¹⁶⁴

Nonostante gli Stati membri dell'Unione Europea avessero l'obbligo di adozione entro il 26 dicembre 2010, l'ordinamento giuridico italiano ha recepito la direttiva 2008/99/CE solo con il decreto legislativo 7 luglio 2011 n. 121.

Il legislatore nazionale, tuttavia, non si è attenuto ai precetti madre di derivazione europea: invero, anziché rispettare quanto statuito dall'Unione, ossia di prevedere la responsabilità della persona giuridica limitatamente a una serie di reati di danno e pericolo concreti, sanzionati esclusivamente se realizzati con dolo o colpa grave, non ha per nulla innovato la disciplina, riproponendo il sistema sancito dal codice dell'ambiente italiano, costituito prevalentemente su fattispecie di natura formale e di pericolo astratto.¹⁶⁵

Tale decreto, tuttavia, non comportò un'effettiva modifica della disciplina penale dell'ambiente all'epoca in vigore, la quale rimase caratterizzata da una tutela minima delle persone fisiche, con prevalenza di illeciti contravvenzionali, di pericolo astratto, con pene relativamente irrisorie, rispetto alle indicazioni contenute nella direttiva europea in questione.¹⁶⁶

Le carenze nel recepimento della direttiva quanto alla creazione di fattispecie penali di danno o di pericolo concreto di lesione del bene ambiente o della salute delle persone hanno comportato dei limiti alla possibilità di corretta attuazione della medesima.

¹⁶⁴ RONCO, *L'intreccio tra legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente*, in ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2013, 21 ss.

¹⁶⁵ SCARCELLA, *Tutela dell'ambiente*, cit., 1.

¹⁶⁶ RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 08/08/2011, 1 ss, disponibile su archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

A seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 121 del 2011, è stata ampliata la responsabilità amministrativa per la commissione di reati degli enti ad un maggior numero di illeciti penali in ambito ambientale:¹⁶⁷ sono state previste, oltre a sanzioni pecuniarie amministrative, alcune delle quali molto severe, anche la sanzione dell'interdizione dall'esercizio dell'attività, a carattere non solo temporaneo, ma anche perpetuo per quelle persone giuridiche volte in maniera stabile alla violazione delle disposizioni sul traffico dei rifiuti.

È possibile asserire, pertanto, che con la riforma del 2011, il legislatore, da un lato, ha provveduto a risolvere un vuoto normativo dovuto dall'approvazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti, contenuta nel d.lgs. 231 del 2001, che originariamente non prevedeva i reati ambientali nel novero dei reati presupposto; dall'altro, ha reso evidente che sono proprio le persone giuridiche a violare le disposizioni poste a salvaguardia dell'ambiente in maniera maggiormente dannosa o pericolosa. In questa prospettiva, può osservarsi inoltre, che l'attribuzione della responsabilità in capo all'ente risolve tutti i problemi relativi

¹⁶⁷ L'art. 2 del d. lgs. n. 121 del 2011 ha innovato il d. lgs. n. 231 del 2001, inserendo art. 25-*undecies*, il quale ha esteso la responsabilità degli enti ai seguenti reati ambientali:

- nel codice penale, i reati di uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette (art. 727-*bis*) e di distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (733-*bis*).

- nel settore dell'inquinamento idrico, i reati di scarico idrico in violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione (art. 137, co. 3) e dei limiti tabellari per talune sostanze (art. 137, co. 5 primo periodo); di scarico in acque marine da parte di navi od aeromobili (art. 137, co. 13); di scarico idrico in assenza di autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata riguardante talune sostanze pericolose (art. 137, co. 2); di scarico idrico in violazione dei limiti tabellari per talune sostanze particolarmente pericolose (art. 137, co. 5 secondo periodo); di scarico sul suolo, nel sottosuolo o in acque sotterranee (art. 137, co. 11).

- nel settore dei rifiuti, i reati di gestione abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, co. 1 lett. a) e deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi (art. 256, co. 6); di gestione abusiva di rifiuti pericolosi (art. 256, co. 1 lett. b); di realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, co. 3); miscelazione di rifiuti (art. 256, co. 5); di realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi (art. 256, co. 3); di omessa bonifica di sito contaminato da rifiuti non pericolosi (art. 257, co. 1) e pericolosi (art. 257, co. 2); di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario e mancata annotazione nel formulario dei dati relativi (art. 258, co. 4); di spedizione illecita di rifiuti (art. 259, co. 1); di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

- nel settore dell'inquinamento atmosferico, è stato inserito un solo reato, ossia il superamento dei valori limite di emissione e dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla normativa di settore (art. 279, co. 5).

- costituisce reato la violazione delle prescrizioni in materia di SISTRI (art. 260-*bis*).

alla determinazione dell'individuo che ha concretamente commesso il fatto, dal quale l'ente stesso ha tratto un vantaggio economico.¹⁶⁸

Tuttavia, è stato osservato da attenta dottrina che, sebbene la novella abbia integrato e colmato le lacune già evidenziate, altri profili sono ancora carenti: si fa riferimento, in particolare, al mancato inserimento nel catalogo dei reati presupposto di talune fattispecie introdotte nell'ordinamento dalla legge n. 68 del 2015, tra cui la fattispecie di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento (art. 452-*ter* c.p.).¹⁶⁹

Possiamo affermare, dunque, che in tema ambientale, per quel che riguarda il profilo precettivo, l'Italia si colloca tra i primi Paesi d'Europa; ciò non è possibile sostenerlo, invece, per quanto concerne il piano delle sanzioni. Fino alla completa attuazione della Direttiva 2008/99/CE, la risposta dell'ordinamento nazionale è stata piuttosto blanda.

Soltanto mediante la legge 22 maggio 2015, n. 68, ossia dopo più di quattro anni dalla decorrenza del termine stabilito dalla Unione Europea per l'attuazione della direttiva citata, si è potuto assistere al completo recepimento della direttiva in rilievo: ciò si è verificato anche per compiacere le richieste sociali, sempre più incalzanti e diffuse, di contenimento di un fenomeno in costante crescita.¹⁷⁰

La legge poc'anzi citata, definita "epocale" per la tutela dell'ambiente, ha introdotto nel Codice penale un nuovo Titolo VI-*bis*, dedicato ai "Dei delitti contro l'ambiente". La legge n. 68 del 2015, composta da tre articoli, ha previsto cinque nuove fattispecie delittuose: inquinamento ambientale (452-*bis* c.p.), disastro ambientale (452-*quater* c.p.), traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (452-*sexies* c.p.), impedimento del controllo (452-*septies* c.p.), omessa bonifica (452-*terdecies* c.p.).

La legge *de qua* non si è limitata a prevedere solo le fattispecie citate, ma ha introdotto anche ulteriori istituti. Sono da richiamare, anzitutto, le fattispecie di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (452-*ter*

¹⁶⁸ DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella "beautiful cauntri": osservazioni rapsodiche*, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ.*, 2018, 21, disponibile su www.federalismi.it

¹⁶⁹ D'OTTAVIO, *La responsabilità da reato dell'ente*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 671.

¹⁷⁰ GRILLO, *Direttiva 2008/99/CE*, cit., 6.

c.p.), che fanno riferimento al caso in cui, a seguito della realizzazione di uno dei fatti descritti dall'art. 452-*bis* c.p., derivi la morte o una lesione personale come evento non voluto dall'autore: si tratta, questa, di un'ipotesi di specialità per specificazione rispetto al delitto previsto dall'art. 586 c.p., morte o lesioni come conseguenza di altro delitto, in cui l'elemento specializzante è individuato nel delitto di inquinamento ambientale.

Sono da ricordare, inoltre, l'aggravante eco-mafiosa (452-*octies* c.p.); l'aggravante ambientale (452-*nonies* c.p.); la riduzione di pena in caso di ravvedimento operoso o pentimento (452-*decies* c.p.); l'obbligatorietà della confisca (452-*undecies* c.p.); il ripristino dello stato dei luoghi (452-*duodecies* c.p.); il raddoppio dei termini di prescrizione (157 c.p.); e, infine, la previsione del procedimento necessario per l'estinzione dei reati contravvenzionali previsti dall'art. 318-*ter* del t.u.a., connesso alla realizzazione, per opera dell'autore della trasgressione, di una serie di precetti, nonché al pagamento di una sanzione in denaro.

Relativamente al ravvedimento operoso per il soggetto che coopera con l'autorità giudiziaria, nello specifico, la norma statuisce che nei confronti del soggetto che si impegna ad impedire che si aggravino gli effetti del reato commesso, ovvero, prima dell'apertura del dibattimento di primo grado, procede al recupero e alla reintegrazione dello *status quo ante* dei luoghi, ove possibile, le sanzioni sono diminuite dalla metà a due terzi; mentre nei confronti del soggetto che collabora in maniera attiva con le autorità di polizia o giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti, le pene sono diminuite da un terzo alla metà.

Il titolo in esame, come anticipato, è stato collocato successivamente a quello dedicato ai delitti contro l'incolumità pubblica, proprio per evidenziare la stretta connessione intercorrente tra i beni giuridici protetti: l'incolumità pubblica e l'ambiente.

La legge ha introdotto anche la c.d. "aggravante verde", prevista dall'art. 452-*novies* c.p., che prevede un aumento della pena da un terzo alla metà nel caso in cui un fatto previsto come reato viene realizzato al fine di commettere uno o più delitti posti a salvaguardia dell'ambiente. Qualora, invece, dal fatto commesso

derivi la violazione di una norma posta al medesimo fine, l'aumento è soltanto di un terzo.

Ad un'attenta analisi, si può affermare che l'aggravante prevista dal primo periodo è di carattere teleologico: in altri termini, il reato-mezzo, non di stampo ambientale, è posto in essere col chiaro intento di realizzare un ulteriore delitto-scopo, in questo secondo caso ambientale.

Quanto all'aggravante statuita dal secondo periodo, essa opera nel caso in cui il primo illecito penale commesso non è strumentale alla concretizzazione del delitto ambientale: in caso contrario, infatti, troverebbe applicazione l'aggravante teleologica del primo periodo.¹⁷¹

L'applicazione di una qualsiasi delle due ipotesi di aggravante ambientale, in conclusione, comporta la procedibilità d'ufficio del reato.

La novella effettuata con l'inserimento nel Codice penale dei più gravi reati ambientali non solo costituisce un'operazione con un alto valore simbolico, ma è ancor di più espressione della rilevanza finalmente riconosciuta alla tutela dell'ambiente, che si stabilizza in una posizione di assoluta centralità nel nostro ordinamento giuridico.¹⁷²

La disciplina introdotta in protezione dell'ambiente ha subito molteplici censure, sotto sia il profilo dommatico sia quello politico-criminale.

Nello specifico, sono state sollevate critiche sulla violazione dei principi costituzionali posti a fondamento del diritto penale del fatto: invero, è sufficiente soffermarsi sulla distorsione rispetto ai principi di legalità, frammentarietà, necessaria offensività, funzione della pena, effettuata al fine di soddisfare esigenze di maggior tutela, tra l'altro solo presunte, per comprendere la rilevanza della questione della tutela dell'ambiente.¹⁷³

Dall'analisi della disciplina penalistica in materia ambientale è possibile desumere che essa è caratterizzata da alcune qualità come, tra le altre, quella di costituire al contempo una "spinta-controspinta": quanto al primo profilo citato, la spinta è di stampo sanzionatorio, mentre il secondo è volto alla protezione dell'ambiente successivamente all'evento dannoso o pericoloso in concreto e si

¹⁷¹ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 44 s.

¹⁷² GRILLO, *Direttiva 2008/99/CE*, cit., 6.

¹⁷³ TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 1.

concretizza con la previsione della disciplina finalizzata a ripristinare lo *status quo ante* o a riparare l'evento prodotto.¹⁷⁴

Tra le disposizioni codicistiche che assolvono al ruolo di “spinta”, tra le varie, devono richiamarsi a titolo di esempio, quelle che prevedono le aggravanti per il delitto associativo (art. 452-*octies* c.p.) e ambientale (art. 452-*nonies* c.p.); la pena aggiuntiva del ripristino dello stato dei luoghi¹⁷⁵ (art. 452-*duodecies* c.p.); il raddoppio dei termini prescrizionali (art. 157, c. 6 c.p.).

Per quanto riguarda il ruolo di “controspinta”, essa, come accennato, consiste nell'elaborazione di istituti di carattere premiale, tra cui è possibile annoverare la condizione di non punibilità per le contravvenzioni a salvaguardia dell'ambiente a seguito di bonifica dei siti inquinati ad opera dell'autore (art. 257, comma 4, TUA), la circostanza attenuante prevista nei casi di c.d. ravvedimento operoso ovvero nelle ipotesi di messa in sicurezza, bonifica e, ove possibile, ripristino dei luoghi prima della apertura del dibattimento in primo grado (art. 452-*decies* c.p.). La previsione di siffatte norme costituisce la prova del valore riconosciuto dall'ordinamento all'ambiente, nonché la consapevolezza delle gravi conseguenze che si ripercuotono sulla collettività a seguito della verifica del pregiudizio ambientale.¹⁷⁶

¹⁷⁴ DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali*, cit., 7.

¹⁷⁵ La norma sancisce il principio secondo cui il trasgressore è tenuto a riparare, a proprie spese, il danno cagionato all'ambiente. La pena, prevista dall'art. 452-*duodecies* c.p. e disposta dal giudice, consiste nel subire, in seguito alla sanzione imposta per la commissione di uno dei delitti ambientali, che prevede anche l'ordine di bonifica del sito, un'ulteriore sanzione derivata dalla mancata ottemperanza del citato ordine.

Relativamente alla natura giuridica della sanzione, la sua qualificazione non è pacifica. L'ordine disposto dal giudice, invero, potrebbe essere definito come ibrido, collocandosi tra il diritto penale e il diritto amministrativo: da un lato, viene imposto a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento, dall'altro, presenta natura amministrativa, tanto che spetterà alla pubblica amministrazione la competenza ad effettuare i controlli sul suo adempimento.

È opportuno precisare, inoltre, che è stato escluso che la sanzione appartenga al *genus* delle pene accessorie, soprattutto per l'esplicito riferimento alla sentenza di patteggiamento, che di regola non prevede l'imposizione di pene accessorie.

Secondo un'altra posizione, poiché il capoverso dell'art. 452-*duodecies* c.p. rinvia alla normativa del t.u.a. che disciplina il ripristino ambientale, si ipotizza che i due istituti siano omogenei, pertanto aventi entrambi natura amministrativa.

Per una diversa tesi, infine, non consiste in un effetto penale della condanna in quanto quest'ultimo deriva in maniera automatica dalla sentenza, mentre l'ordine di recupero o ripristino necessita di un'esplicita imposizione dell'organo giudicante.

SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, 2, 215, disponibile su www.penalecontemporaneo.it

¹⁷⁶ DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali*, cit., 8.

Meritevole di esame è anche la fattispecie delittuosa di omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.p.), la cui logica si differenzia dalla normativa penale dell'ambiente che prevede, a seguito di condotte ripristinatorie, la concessione di un "premio" in favore dell'autore del reato che si sia impegnato ad eliminare o a ridurre le conseguenze dannose della propria condotta criminosa. Più nello specifico, la norma citata prevede una seconda sanzione destinata a trovare applicazione in caso di mancata ottemperanza all'ordine di bonifica e, conseguentemente, all'ottenimento del premio collegato.¹⁷⁷

La disciplina prevista dall'art. 452-*terdecies* c.p., inoltre, che qualifica come delitto l'inadempimento dell'ordine di bonifica, proveniente dalla pubblica amministrazione ovvero dal giudice, in materia societaria, produce conseguenze confliggenti col principio di personalità della responsabilità penale e pertanto suscita dubbi di legittimità costituzionale: invero, se da un lato il soggetto autore del fatto è individuato nella società, dall'altro, l'imposizione dell'ordine di bonifica potrebbe ricadere su un soggetto diverso dal trasgressore.¹⁷⁸

5. La struttura dei reati ambientali

I singoli reati ambientali, introdotti dalla legge n. 68 del 2015, sono stati elaborati con una tecnica di formulazione del precetto che non denota semplicità e coerenza, comportando in tal modo la carenza di una piena chiarezza del comando.

Una delle difficoltà che il legislatore, invero, può incontrare nel corso del processo di produzione legislativa, riguarda la strutturazione dell'ipotesi criminosa. È possibile che la questione si configuri concretamente in particolar modo negli ambiti in cui ogni ipotesi criminosa descritta è tenuta a contrastare le offese recate a beni giuridici di carattere generale, tipico dei delitti ambientali: in questi casi, non è possibile determinare in maniera precisa il contenuto della fattispecie, proprio perché sono caratterizzati da inafferrabilità in concreto. Pertanto, la natura incerta

¹⁷⁷ DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali*, cit., 8 s.

¹⁷⁸ DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali*, cit., 9.

e non definita del bene giuridico comporta, di riflesso, genericità *in primis* dell'evento e anche della fattispecie.¹⁷⁹

Anche per la riforma ambientale del 2015, purtroppo, valgono tali osservazioni, in quanto è caratterizzata dai difetti tipici di una elaborazione normativa generica e imprecisa, tanto sul piano della condotta che su quello dell'evento.

Autorevole dottrina si è espressa sulla questione ed ha evidenziato che la specificazione dell'evento è una fase che riveste un ruolo importante nel perseguimento dello scopo di determinare la condotta e di imputare sul piano oggettivo l'evento alla stessa e, di conseguenza, di procedere alla configurazione soggettiva del fatto.¹⁸⁰ Tale dottrina si sofferma, soprattutto, sulla circostanza che l'attività ermeneutica è essenziale allo scopo di effettuare una corretta determinazione e analisi del fatto in sede processuale, con le ovvie conseguenze in relazione all'azione penale e al diritto di difesa.¹⁸¹

Una prima riserva è stata manifestata relativamente alla tecnica di normazione: a seguito dell'uso eccessivo di norme penali in bianco,¹⁸² la cui struttura si basa sul modello ingiunzionale, ancorato al rinvio o meno all'atto amministrativo, sono state registrate trasgressioni del canone di riserva di legge in tema di diritto penale ambientale. La struttura delle norme poste a contrastare i diversi tipi di inquinamento descritti, inoltre, ha elaborato ipotesi criminose, spesso vaghe e di non facile comprensione, in violazione del principio di tassatività-determinatezza dell'illecito penale.¹⁸³

Aspetto peculiare della legislazione antinquinamento è la possibilità di anticipare l'intervento penale, mediante un sistema che prevede, da un lato, il ricorso a fattispecie di stampo contravvenzionale, volto a punire condotte strumentali o formali; dall'altro, l'utilizzo di fattispecie di pericolo presunto. In

¹⁷⁹ MOCCIA, *La promessa non mantenuta. Ruolo e prospettive del principio di determinatezza/tassatività nel sistema penale italiano*, Napoli, 2001, 112 s.

¹⁸⁰ MOCCIA, *La promessa non mantenuta*, cit., 112 s.

¹⁸¹ TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 21.

¹⁸² Si fa riferimento a quegli illeciti compiuti, specie in materia di rifiuti e scarichi, in assenza o in violazione dell'atto amministrativo autorizzativo.

¹⁸³ TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 2.

entrambi i casi, purtroppo, ha luogo uno svilimento del principio di offensività del reato.¹⁸⁴

Altra caratteristica della disciplina prevista a tutela dell'ambiente è la finalità esclusivamente sanzionatoria dell'intervento penale: va sottolineato, a riguardo, che nella maggior parte dei casi le norme penali sono state intese come strumento volto a rafforzare le regole previste in altre disposizioni normative e, pertanto, al fine di incidere sulla funzione repressiva di normative extrapenali.¹⁸⁵

La disciplina ambientale, tuttavia, risulta insufficiente proprio in termini di effettività. In proposito, è stato riscontrato che attribuire maggiore valore alle fattispecie di pericolo presunto, che si basano sulla mera violazione della norma incriminatrice, comporti che la pretesa punitiva dello Stato si colleghi alla condotta piuttosto che all'evento e, di conseguenza, finisca per produrre un risultato contrario a quello cui si tendeva.

Il criterio di ragionevolezza, invero, prevede sanzioni di maggiore tenuità per reati che consistono in una mera inosservanza, in modo tale che le pene risultano depotenziate dagli istituti previsti dall'ordinamento, come quello della clemenza, dei vari benefici processuali e delle indulgenze extracodicistiche, ossia ipotesi extracodicistiche di non punibilità sopravvenuta, ad esempio quelle previste dagli artt. 318-*bis* e seguenti del t.u.a.

Ne deriva che, nonostante la configurazione del pericolo astratto, che in teoria dovrebbe assicurare una tutela anticipata e pertanto anche più rigorosa del bene, in realtà sul piano pratico si presenta come un meccanismo di sostanziale depenalizzazione, comportando conseguentemente un'ineffettività del sistema.¹⁸⁶

La conclusione a cui si perviene è che la tutela anticipata di beni come l'ambiente, può nascondere un assoluto vuoto di tutela.¹⁸⁷

La normativa di contrasto agli inquinamenti risulta, purtroppo, disorganizzata e contorta, presenta i difetti e gli errori che contraddistinguono la legislazione emergenziale, nonché è contraddistinta da incoerenza nei confronti dei

¹⁸⁴ TELESKA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 2.

¹⁸⁵ TELESKA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 3.

¹⁸⁶ PATALANO, *Tutela dell'ordine economico e sistema penale bancario. La nuova disciplina tra effettività e simbolicità*, in *Studi Urbinati*, 1994-95, Tomo I, 64 ss, disponibile su www.journals.uniurb.it

¹⁸⁷ PATRONO, *Diritto penale dell'impresa e interessi umani fondamentali*, Padova, 1993, 10.

principi costituzionali e da simbolicità relativamente ai risultati. Non si riuscì, in verità, a risolvere i problemi legati al *caos* normativo nonostante l'approvazione del Testo Unico Ambientale.

Non si può negare, inoltre, che tra politica legislativa e la salvaguardia dell'ambiente sussista un rapporto "conflittuale": ciò si evince in particolar modo dal fatto che il legislatore ha adottato misure dotate di scarsa efficacia, non coordinate tra loro e, spesso, volte alla tutela di specifici interessi, per nulla corrispondenti alla salvaguardia dell'ambiente e della salute delle persone.

Le ripetute modifiche legislative e le numerose direttive europee volte a sollecitare l'adozione di interventi normativi a tutela dell'ambiente, dimostrano ulteriormente la sussistenza e l'importanza della questione relativa alla tutela *de qua*, che non è stata ancora risolta.¹⁸⁸

Già prima di giungere alla definitiva adozione della legge 22 maggio 2015 n. 68, sugli "Ecoreati", gravava su di esso l'increscioso compito di soddisfare le innumerevoli richieste di tutela: invero, dopo aver riconosciuto e sottolineato la vastità e la pervasività dei reati contro l'ambiente, veniva evidenziata l'esigenza di adottare una serie di norme volte a razionalizzare e a ordinare le numerose normative che, essendo presenti in maniera disorganica in diverse disposizioni di legge, non consentivano una rapida e semplice consultazione e percezione delle stesse da parte del cittadino e dell'interprete.¹⁸⁹ Evidenti erano le buone intenzioni del legislatore che fa proprie le istanze di adeguamento del nostro ordinamento alle numerose e continue direttive europee.

Sono state evidenziate criticità anche in tema di determinatezza, relativamente alle fattispecie sia contravvenzionali che delittuose, a seguito di evidenti carenze descrittive.¹⁹⁰ Tali lacune incidono, purtroppo, anche sui confini intercorrenti fra le diverse fattispecie, espressione di una crescente gravità della

¹⁸⁸ TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 4.

¹⁸⁹ TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 4.

¹⁹⁰ Si fa riferimento, tra le varie disposizioni, all'art. 452-*bis* c.p. e precisamente all'espressione «*compromissione o deterioramento significativi e misurabili*»; alle formule «*alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema*» e «*alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali*» di cui all'art. 452-*quater* c.p.; al riferimento operato dall'art. 452-*sexies* c.p. a «*materiale ad alta radioattività*»; al concetto di «*ingenti quantitativi di rifiuti*» di cui al successivo art. 452-*quaterdecies* c.p. in tema di attività organizzate per il traffico illecito.

lesione.¹⁹¹ Per compensare tali carenze, è necessario attribuire al giudice un'ampia discrezionalità: la sua funzione non sarà circoscritta all'analisi del caso che, di volta in volta, si presenta al fine di applicare la sanzione penale, ma sarà tenuto anche a determinare la norma descrittiva della fattispecie, se non addirittura a discernere se una condotta sia lecita o una illecita.¹⁹²

Non bisogna dimenticare, comunque, che le azioni volte alla salvaguardia ambientale, loro malgrado, incidono negativamente sui diritti e sugli interessi di tutti i soggetti coinvolti. Ci sono le aziende, invero, che al fine di prendere le misure necessarie per la protezione dell'ambiente sono costrette ad assumere sul proprio bilancio ulteriori costi; i lavoratori, che corrono il rischio di perdere il proprio lavoro a seguito dell'incremento delle spese delle aziende in cui sono assunti; la pubblica amministrazione, che acquisisce continuamente nuove competenze e pertanto è tenuta a rimodulare e a aggiornare il proprio assetto organizzativo.¹⁹³

In un quadro così delineato, la magistratura, se da un lato, come anticipato, gode di un maggiore potere discrezionale volto all'identificazione della corretta ipotesi di reato, al fine così di sopperire alla carenza di determinatezza, come poc'anzi illustrato, registrata in sede di descrizione delle fattispecie previste dal Titolo VI-*bis* del Codice penale; dall'altro, assume un ruolo fondamentale al fine di ponderare e tutelare i molteplici diritti e interessi coinvolti.¹⁹⁴

La nuova normativa si prefigge, anzitutto, lo scopo di superare il tradizionale ricorso alle fattispecie contravvenzionali: infatti, nelle intenzioni del legislatore, sarebbe più opportuno, al fine di assicurare una maggiore tutela, far ricorso alla figura del delitto, il quale manifesta il maggiore disvalore di tali trasgressioni. Cerca di evitare, in aggiunta, che maturino i termini prescrizionali più brevi, propri delle contravvenzioni. Tutto questo ha implicato inevitabilmente la trasformazione della struttura delle fattispecie da reato di pericolo astratto, caratteristica delle fattispecie contravvenzionali, a quello di pericolo concreto, fino

¹⁹¹ A titolo di esempio, si richiama l'art. 452-*bis* c.p., che effettua una distinzione tra le espressioni compromissione irreversibile che costituisce disastro e la compromissione che non comporta un disastro, ma ugualmente significativa e misurabile che integra l'inquinamento ambientale.

¹⁹² DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali*, cit., 12.

¹⁹³ MICCICHÈ, *L'ambiente come bene*, cit., 40.

¹⁹⁴ MICCICHÈ, *L'ambiente come bene*, cit., 40.

alla previsione di forme di reato di danno che, in base alla struttura del reato aggravato dall'evento, sono statuite in specifiche circostanze aggravanti.¹⁹⁵

Le norme e i reati che costituiscono il diritto penale dell'ambiente perseguono anche l'obiettivo di ponderare i valori dotati di rilevanza costituzionale: se da un lato si vogliono tutelare la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e la tutela della salute (art. 32 Cost.), di cui si è trattato in precedenza, dall'altro è opportuno che le condotte dell'uomo siano regolamentate in maniera adeguata. Il fine perseguito, invero, è quello di evitare conseguenze dannose e pericolose non solo per l'ambiente, ma anche per l'uomo stesso, soprattutto se queste condotte consistono in attività di carattere industriale: queste ultime, com'è noto, sono proprio quelle che maggiormente incidono sullo stato di salute dell'ambiente. Un esempio concreto di questo bilanciamento tra valori costituzionali è riscontrabile se si analizza il delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* c.p.: per giustificare la punibilità della condotta, non è sufficiente che da essa siano scaturite la compromissione o il deterioramento dell'ambiente, ma è essenziale che la condotta sia stata posta in essere in maniera abusiva.¹⁹⁶

Da quanto precede si può dedurre che, in conclusione, l'assetto normativo in tema di salvaguardia dell'ambiente persegue non già l'obiettivo di impedire che il bene giuridico *de quo* subisca danni o pericoli concreti, bensì quello di limitare gli effetti dell'evento lesivo prodotto, disciplinando, in maniera quanto più adeguata, l'attività dell'uomo, soprattutto in ambito imprenditoriale e industriale. Tale peculiarità della disciplina in esame opera trasversalmente, quindi permea ogni suo complesso normativo, tra cui, esemplificando, il Codice dell'ambiente, il novellato Titolo VI-*bis* del codice penale.¹⁹⁷

È opportuno ricordare che un ruolo fondamentale nella ricerca del punto di equilibrio tra protezione ambientale e della salute, da un lato, e il compimento delle attività umane, da quello opposto, è svolto anche dalla scienza, strettamente connessa alla materia ambientale.¹⁹⁸

¹⁹⁵ TELESKA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 5 s.

¹⁹⁶ DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali*, cit., 10.

¹⁹⁷ DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali*, cit., 10 s.

¹⁹⁸ DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2018, 307.

La riforma ambientale, in definitiva, se da un canto presenta una serie di apprezzabili prese di posizione, dall'altro rivela sostanziose zone oscure, nonché dimostra di aver perso l'occasione di migliorare adeguatamente le diverse fattispecie incriminatrici, sotto il profilo sia di una opportuna rappresentazione della condotta, sia di un migliore inquadramento dell'evento.¹⁹⁹

¹⁹⁹ TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, cit., 6.

CAPITOLO II

CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (D'IMPRESA) AMBIENTALE

SOMMARIO: 1. Il fenomeno delle c.d. “Ecomafie” – 2. Il *business* dei rifiuti – 2.1 Che cos’è un rifiuto? – 2.2. Classificazione dei rifiuti – 3. Il caso socio-politico: “La terra dei fuochi” e il “Triangolo della morte” – 4. La tutela del fenomeno con il Testo Unico Ambientale: il d.lgs. 152/2006 – 4.1. Abbandono dei rifiuti – 4.2. Attività di gestione dei rifiuti non autorizzata – 4.3. Realizzazione e gestione di discarica abusiva – 4.4. Combustione illecita dei rifiuti

1. Il fenomeno delle c.d. “Ecomafie”

La criminalità ambientale può essere esaminata da diverse prospettive: anzitutto da un punto di vista individualista, in relazione alle azioni od omissioni che possono essere attribuite, per dolo o colpa, ai soggetti che agiscono in contrasto con le norme ambientali. Ciò rappresenta il c.d. “primo livello” della repressione penale, prevista dal Legislatore, che si concentra su individui che, tuttavia, difficilmente possono causare singolarmente ingenti danni – irreversibili o meno – all'ambiente.

In una prospettiva più ampia, inoltre, la criminalità ambientale può coinvolgere enti o aziende che, pur svolgendo attività di per sé lecite, pongono in essere condotte illecite penalmente perseguibili.

Di tale ultimo fenomeno il legislatore penale è perfettamente consapevole, allorquando l’art. 256, co. 2, t.u.a. prevede – in materia di smaltimento illecito di rifiuti – che *«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»*.

Del resto, non vi è dubbio che anche i reati ambientali introdotti di recente nel codice penale siano più facilmente contestabili nei confronti di soggetti che gestiscono realtà imprenditoriali con una struttura organizzativa in grado di causare

impatti significativi sull'ambiente, rispetto ai singoli individui che possono porre in essere condotte illecite autonomamente.

Infine, la terza forma di minaccia ambientale è rappresentata proprio dalla criminalità organizzata, ovvero sia da realtà malavitose dedite a svolgere attività illegali, le cui azioni si ripercuotono, anche e inevitabilmente, sull'ambiente.

In questi anni, sono diversi i termini che sono stati utilizzati, anche nella letteratura, per riferirsi agli illeciti ambientali. Il termine “ecomafia”, coniato per la prima volta nel 1994 dall'associazione Legambiente, è quello che più sembrerebbe, *prima facie*, porre in risalto la gravità e la pericolosità dei crimini ambientali. I principali reati a cui si fa riferimento in associazione a tale termine sono il traffico e lo smaltimento illegale di rifiuti.

Legambiente, proprio nel 1994, per la prima volta, pubblica un documento intitolato «*Ecomafie – il ruolo della criminalità organizzata nell'illegalità ambientale*», in collaborazione con Eurispes e l'Arma dei Carabinieri.

Inoltre, grazie al lavoro di squadra svolto con quest'ultima, soli tre anni dopo, venne pubblicato il primo Rapporto Ecomafia di Legambiente che, da allora, ogni anno espone il punto della situazione riguardo a tale fenomeno.

In maniera intuitiva, l'espressione “ecomafia” permette di comprendere, *in primis*, gli attori protagonisti di attività illegali ai danni dell'ambiente: soggetti appartenenti ad organizzazioni di stampo mafioso.

Tuttavia, deve sottolinearsi che la letteratura scientifica internazionale, utilizza la definizione di “*enviromental crime*” perché predilige porre maggiore attenzione al reato in sé, piuttosto che alla matrice del reato.

Deve nondimeno osservarsi che l'attività criminale ai danni dell'ambiente ha subito diverse trasformazioni che hanno ampliato notevolmente la categoria dei soggetti coinvolti; dunque, sembrerebbe preferibile il termine criminalità ambientale a quello di ecomafia.

È estremamente rilevante, ad ogni modo, incentrare l'analisi sulla dimensione organizzata e organizzativa dell'illecito. Quest'ultima intesa sia come pratica cadenzata e prolungata nel tempo, sia ponendo attenzione alla morfologia organizzativa del complesso criminale che si rende autore di tali condotte.

Inoltre, il neologismo “ecomafie” è comprensivo di due concetti differenti ma, al tempo stesso, collegati. Infatti, se da un lato è possibile individuare “la dimensione sistematica del reato ambientale, dall’altro, si evince l’economia “sporca” per le infiltrazioni di stampo mafioso”.¹ Si tratta, indubbiamente, di un fenomeno che è caratterizzato da attività criminose ai danni dell’ambiente inquadrate all’interno di un complesso organizzativo estremamente articolato.

Tutto ciò ha portato all’incremento di una serie di reati che collegano tanto le organizzazioni criminali tra loro quanto quest’ultime con istituzioni e soggetti operanti all’interno dell’economia “legale”.

In particolar modo, il settore dei rifiuti è quello su cui è importante porre maggiore attenzione. Esso è caratterizzato dalla presenza di molteplici figure professionali con ruoli e competenze diverse, garantendo, così, la stabilità dell’organizzazione criminale stessa anche attraverso la partecipazione di organi “affaristico-imprenditoriali”, nazionali e internazionali.

Con il termine “ecomafie” è possibile alludere altresì ad un intreccio in un “settore protetto”, così come viene inteso quello dei rifiuti, tra diversi soggetti, definibili in base ai loro diversi ruoli quali imprenditori, produttori, funzionari pubblici, trasportatori e così via, con altre figure, probabilmente, più “opache”, come mediatori ed intermediari commerciali, fino a giungere ai principali esponenti di organizzazioni criminali.

Tra le possibili cause che facilitano lo sviluppo di tale fenomeno possono certamente annoverarsi: la complessità del quadro normativo e le diverse lacune della legislazione, il costante stato di emergenza, i rapporti collusivi nell’ambito delle attività della Pubblica Amministrazione e l’assenza di controlli adeguati. Tali fattori sono ancor più evidenti con riferimento alla piega “transnazionale” assunta dal fenomeno che predilige la ricerca di maggiori occasioni di profitto all’interno di un mercato internazionale al fine di ridurre, al tempo stesso, il rischio di individuazione degli autori degli illeciti.

Inoltre, la collaborazione tra le organizzazioni che operano in diversi Paesi comporta una maggiore complessità nell’individuazione del *locus commissi delicti*

¹ Per tale evocativa distinzione cfr. BALSAMO, *Gli strumenti di contrasto delle ecomafie nella prospettiva Europea*, in ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del Diritto dell’Unione Europea*, Padova, 2013, 237.

e, al contempo, aumenta la probabilità di incremento del fenomeno del c.d. “*forum shopping*”. Quest’ultimo permette ai gruppi criminali di selezionare gli Stati in cui è più agevole svolgere attività illecite in violazione delle norme a tutela dell’ambiente a causa di lacune normative, mancanza di controlli più rigorosi, predisposizione di politiche legislative più flessibili.

In particolare, nell’ambito del settore dei rifiuti, vi sono ingenti costi di gestione per le imprese. La possibilità, quindi, di abbattere tali costi in presenza di uno smaltimento “fittizio” da parte delle organizzazioni criminali, non fa altro che incoraggiare lo sviluppo di collaborazioni con queste ultime.

Tra l’altro, tali attività illecite, spesso, diventano il tramite per legalizzare altri ed eventuali profitti di pregresse attività illecite, favorendo così l’ulteriore fenomeno c.d. “*money laundering*”.

Attraverso questa prima analisi del fenomeno è possibile comprendere i motivi per cui tali attività illecite nel settore siano considerate tra le più lucrative al mondo tanto da registrare una crescita da due a tre volte più rapida del *PIL* globale.²

D’altra parte, ciò è avallato anche da un sistema di misure di prevenzione e repressione che non è ancora del tutto efficace nel contrasto all’espansione di tali condotte, nonostante una piena consapevolezza dei danni per gli ecosistemi e per la salute umana.³

Quindi, è possibile riassumere quanto appena descritto come il risultato finale dell’intersezione tra la criminalità organizzata e l’economia ambientale. Proprio quest’ultima è definibile come il principale *driver* del crimine ambientale, in ogni sua possibile manifestazione. Infatti, gli elementi determinanti per l’attività eco-criminale sono proprio i fattori economici, da misurare con la qualità e l’efficacia delle norme a tutela del bene giuridico ambiente.

Nel 2017, da uno studio condotto dagli studiosi Germani, Pergolizzi e Reganati⁴ sull’efficienza dell’applicazione della normativa penale vigente è

² 13 Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Prot. 12720/2017/PNA, Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, 12 Aprile 2017, 292.

³ PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1.

⁴ Per approfondimenti sullo studio, PERGOLIZZI, *L’economia avvelenata del crimine ambientale*, in *Moneta e Credito*, 2018, vol. 71, 284, 340 s, disponibile su www.doi.org

emerso, significativamente, che le attività di *enforcement* non riescono a rappresentare un deterrente per il contrasto al compimento di condotte ecocriminali.

Inoltre, è importante sottolineare che, da tale attività di ricerca, si evince una discrasia tra le principali determinanti di comportamenti ecomafiosi – in particolare con riferimento al traffico illecito di rifiuti – tra le regioni del centro-nord e le regioni meridionali, a conferma della presenza di un dualismo macroregionale.

In particolare, nelle regioni del Centro-nord, la percentuale di tasso di criminalità è correlata positivamente al livello di istruzione e negativamente all'adozione di politiche ambientali, mentre al Sud le attività di traffico illecito di rifiuti sono correlate negativamente al livello di istruzione e positivamente associate alla disposizione di impianti di gestione dei rifiuti.

Tali correlazioni possono spiegarsi considerando che nel Nord Italia a una migliore dotazione di impianti di trattamento dei rifiuti si associa, a sua volta, una migliore gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, come testimoniato dai più elevati standard di tasso di riciclo;⁵ mentre al Sud, la forte presenza di una criminalità organizzata si pone in contrasto con un'efficace gestione dei rifiuti favorendo pratiche illegali con l'intenzione di trarre un profitto personale.

Questo permette di evidenziare che la presenza di impianti di smaltimento adeguati è tanto importante quanto insufficiente in assenza di una politica di gestione dei rifiuti diretta a prevenire e contrastare attività ecocriminali e di un controllo locale adeguato.

Nell'area del nord Italia, inoltre, la relazione positiva tra livello di istruzione e traffico illecito di rifiuti può essere facilmente spiegata attingendo alla natura del reato. Si tratta, infatti, di un tipico reato di natura economico-finanziaria per il quale è necessario avere elevati livelli di competenza e di abilità professionali al fine di operare in modo efficace. *In primis*, Gli operatori devono essere a conoscenza delle dinamiche economico-finanziarie e infrastrutturali, oltre che della complessa normativa di settore comprensiva delle falle dei suoi sistemi di controllo.

A sostegno di quanto detto, le indagini condotte dalla Direzione Nazionale Antimafia, nel periodo 2013 – 2017, dimostrano che una delle pratiche

⁵ *Rapporto Rifiuti Speciali. Edizione 2018*, in *ISPRA Rapporti*, 2018, n. 285, disponibile su www.isprambiente.gov.it

maggiormente in uso è proprio quella di falsificare la documentazione, in riferimento ai c.d. “formulari”⁶, e le analisi chimico-fisiche.⁷

Dinanzi alla crescita esponenziale dell’eco-criminalità, non vi è una risposta sanzionatoria egualmente forte e pregnante. Questo è da ricondursi a un quadro giuridico a “maglie larghe”, dai tratti pressoché indefiniti, che risente delle spinte populiste alla repressione del crimine. Infatti, ciò è all’origine, anzitutto, di scelte politiche e, successivamente, di scelte legislative.⁸

L’assenza di una sostanziale struttura normativa, avvalorata da fattori economico-sociali, ha incoraggiato il costante e progressivo sviluppo di condotte illecite ai danni dell’ambiente.

In ambito penalistico, è possibile indagare gli illeciti facendo riferimento alla l. n. 68/2015 – che introduce il Titolo VI-*bis* all’interno del codice penale e codifica i c.d. “ecodelitti” – e alla disciplina di settore prevista dal Testo Unico dell’Ambiente, che regolamenta le forme di illecito contravvenzionale. Il t.u.a. è stato introdotto dal d.lgs. n. 152/2006 e, ancora oggi, è possibile definirlo come una normativa piuttosto frammentaria, a causa della presenza di norme unite a testi specialistici extra codice.

D’altronde, anche l’utilizzo della terminologia “codice ambientale” risulta ingannevole per diverse ragioni. Si tratta anzitutto di una codificazione aperta correlata ad un perimetro incerto: è possibile, piuttosto, definirlo come un insieme aperto di norme in continua evoluzione e, per questo motivo, risulta difficile tracciarne confini e contenuto. A questo si aggiunge sia che alcune materie ambientali sono soggette ad una regolamentazione, in tutto o in parte, al di fuori del t.u.a sia la mancanza di una parte generale dedicata ai principi generali. Quest’ultimi sono da rinvenire, per questo motivo, all’interno di singole leggi settoriali, con il rischio di incoerenze e duplicazioni.

⁶ Il Formulario di Identificazione dei Rifiuti (cosiddetto FIR) è un documento di accompagnamento per il trasporto dei rifiuti, contenente tutte le informazioni relative alla tipologia del rifiuto, al produttore, al trasportatore ed al destinatario.

⁷ PERGOLIZZI, *L’economia avvelenata del crimine ambientale*, in *Moneta e Credito*, cit., 341.

⁸ ONORE, *Ambiente e dinamiche delittuose, traffico illecito di rifiuti e fattispecie e associative*, in *Archivio Penale*, 2022, 2, 3, disponibile su www.archiviopenale.it

Inoltre, le recenti novelle del t.u.a., seppur ispirate a un intento di semplificazione, spesso non hanno previsto un adeguato sistema sanzionatorio, indebolendone l'efficacia.

È possibile, quindi, affermare che la disorganicità normativa ha generato un «inquinamento normativo»⁹ della materia ambientale.¹⁰

Tali lacune legislative hanno indotto le organizzazioni di stampo mafioso a addentrarsi in tale settore spinte proprio, come conseguenza di quanto sopra descritto, da basse probabilità di condanna. La criminalità organizzata ha avuto modo di infiltrarsi in tutte le fasi del ciclo dei rifiuti: dalla gestione, per il tramite di infiltrazioni nelle aziende che svolgono la propria attività imprenditoriale in tale ambito, al trasporto attraverso l'impiego di ditte compiacenti per il trasporto illegale di rifiuti in siti non autorizzati, fino a giungere alla fase di smaltimento, intesa come sversamento o interrimento illegale di rifiuti, con gravi danni all'ambiente e alla salute pubblica.

A differenza di altri traffici illegali, la mafia non opera in modo autonomo nel ciclo dei rifiuti. Vi è la necessità di collaborazione illecita da parte di funzionari pubblici e privati per ottenere autorizzazioni ed appalti.

Tale necessità ha portato alla nascita di una "mafia-imprenditrice": non più solo un'organizzazione criminale, bensì un soggetto economico in grado di competere nel mercato legale e di influenzare settori economici e commerciali apparentemente impermeabili alle dinamiche malavitose.¹¹

Dunque, l'inquietante realtà odierna ci presenta un panorama criminale ambientale ben più complesso della tradizionale "ecomafia". Accanto all'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore, emerge una figura subdola e forse ancora più pericolosa: la "borghesia criminale ambientale".¹² Le sue caratteristiche distintive sono indubbiamente l'insospettabilità, trattandosi di

⁹ Espressione utilizzata da BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, 15.

¹⁰ ONORE, *Ambiente e dinamiche delittuose, traffico illecito di rifiuti e fattispecie e associative*, cit., 6.

¹¹ ONORE, *Ambiente e dinamiche delittuose, traffico illecito di rifiuti e fattispecie e associative*, cit., 7.

¹² SANTOLOCI, *Nuove forme di illegalità ambientale. Il "franchising criminale ambientale"*, frutto della nuova borghesia dedita ai delitti contro il territorio, in *Diritto all'ambiente*, 26/10/2016, disponibile su www.dirittoambiente.net

persone colte, spesso integrate in contesti influenti, capaci di condizionare culture, posizioni, principi e scelte di ampio respiro e, non da meno, operative all'interno di sistemi economici, politici e sociali di cui ne sfruttano gli intrecci per il raggiungimento dei loro scopi. La loro mimetizzazione rende, sovente, difficile la loro identificazione e il contrasto delle condotte illecite ai danni dell'ambiente. Tali danni, inoltre, si ripercuotono a lungo in quanto, appunto, le loro azioni sono silenziose e formalmente "legali".

Indubbiamente, è possibile soffermarsi anche sull'erosione dei valori sociali che ne deriva come conseguenza di quanto appena detto. Difatti, la loro influenza mina la fiducia nelle istituzioni e nei principi di tutela ambientale.

Per questi motivi, la natura sfuggente di tale categoria rappresenta una minaccia seria e sfaccettata per la tutela del nostro pianeta, tale da richiedere un impegno collettivo al fine di smascherare i suoi meccanismi, rafforzare le difese attraverso l'adeguamento delle normative e degli strumenti di contrasto e promuovere un cambiamento culturale: l'educazione alla responsabilità e alla cittadinanza attiva è il primo passo per contrastare l'illegalità e costruire un futuro sostenibile.¹³

Tuttavia, l'affermazione che il giro di affari legato alla gestione dei rifiuti sia in costante crescita, in Europa e nel resto del mondo, è un dato di fatto incontrovertibile. Come precedentemente evidenziato, il contrasto a tale situazione rappresenta, quindi, una sfida globale che richiede un impegno collettivo. È fondamentale promuovere modelli di consumo e di gestione dei rifiuti più sostenibili per tutelare l'ambiente, la salute pubblica e il benessere delle future generazioni. In tale contesto, è altresì essenziale garantire un'adeguata tutela penale dell'ambiente.

La tutela dell'ambiente richiede, quindi, *in primis*, una disciplina penale adeguata a livello sovranazionale. La Direttiva 2008/99/CE¹⁴ del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente rappresenta un passo fondamentale in questa direzione.

¹³ SANTOLOCI, *Nuove forme di illegalità ambientale. Il "franchising criminale ambientale", frutto della nuova borghesia dedita ai delitti contro il territorio*, cit., 2.

¹⁴ L'intento della Direttiva è quello di richiedere agli Stati membri l'adozione di sanzioni penali effettive, tali da costituire un deterrente per i reati perseguiti (sia per quelli commessi con intenzionalità sia come conseguenza di grave negligenza).

Tale direttiva europea sui reati ambientali non fornisce una descrizione dettagliata delle singole fattispecie criminose in materia, né tantomeno definisce determinati tipi e livelli di sanzioni penali.

In Europa, lo scenario normativo sembra piuttosto variegato, infatti, a differenza dell'ordinamento italiano che prevede, con l'introduzione della l. n. 68/2015 – c.d. “ecodelitti” – un'espressa previsione del delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”¹⁵, gli altri Paesi non hanno individuato ancora una fattispecie specifica che abbia come obiettivo quello di contrastare tale fenomeno e, di conseguenza, sanzioni efficaci e severe sono pressoché del tutto inesistenti.

Da ciò, è possibile evincere la necessità di una fattispecie comune europea di traffico organizzato di rifiuti, da adottare mediante le competenze normative dell'Unione Europea in materia penale, ai sensi dell'art. 83 TFUE.¹⁶

Nondimeno, è di fondamentale importanza contrastare tali condotte attraverso il ricorso a adeguati mezzi di prevenzione, avvalendosi, inoltre, di un approccio interdisciplinare, al fine di confrontare diverse professionalità ed esperienze.

Il diritto penale incontra, però, nell'approccio alla materia, diverse complicazioni. L'inasprimento delle normative ambientali ha molteplici effetti collaterali. In primo luogo, viene il rilievo l'aumento dei costi in quanto la gestione corretta dei rifiuti – specialmente nei Paesi più sviluppati – comporta una spesa elevata. Per questo motivo, il divario di costi tra smaltimento legale e illegale ha creato un terreno fertile per il traffico illecito di rifiuti.

Altra conseguenza è da rinvenirsi nella pratica, piuttosto diffusa, consistente nello smaltimento illegale di rifiuti nei Paesi in via di sviluppo. La loro carenza normativa in materia e l'insufficienza di doverosi controlli rende tali Paesi bersaglio di esportazioni illegali di rifiuti.

¹⁵ L'art. 452-*quaterdecies* c.p. punisce «*Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni*».

¹⁶ L'art. 83 del TFUE attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il diritto di predisporre norme minime per la definizione dei reati in sfere di criminalità particolarmente grave con una dimensione transfrontaliera.

A tal fine, emerge l'esigenza di una tutela multilivello per contrastare efficacemente i reati ambientali capace di integrare misure repressive, preventive e incentivanti. L'implementazione di un sistema di tutela multilivello rappresenta un passo fondamentale per la salvaguardia dell'ambiente e la promozione di un modello di sviluppo sostenibile.

In secondo luogo, il ricorso al diritto penale evoca problemi nel contrastare il fenomeno del c.d. "inquinamento storico" (*historical pollution*): un inquinamento che si manifesta oggigiorno ma che ha origine in comportamenti del passato, come eredità del processo di industrializzazione.

È possibile inquadrare i limiti dell'approccio penalistico nella difficoltà di individuare il soggetto penalmente responsabile. Questo perché, nel corso degli anni, diverse società commerciali o diversi individui si sono succeduti nella gestione dell'attività industriale che, in un secondo momento, è stata compromessa da fenomeni di inquinamento e, al contempo, gli anni trascorsi rendono complessa la ricostruzione del nesso causale tra le condotte in contestazione e gli effetti dannosi per l'ambiente.

In questi casi, un'ulteriore complicanza, sul piano soggettivo, risiede nell'accertamento della colpa. Ciò è dovuto all'evoluzione, nel corso del tempo, della normativa in materia che ha modificato la natura di taluni comportamenti, precedentemente considerati totalmente legittimi o, comunque, privi di espressa regolamentazione, integrandoli in fattispecie criminose.

D'altronde, un impedimento nell'incriminazione di fatti di reato compiuti nel lontano passato è dato anche dalla già maturata prescrizione del reato. Per questo motivo i rimedi di carattere civile e amministrativo sono considerati da molti una risorsa più rapida ed efficiente per il contrasto alle problematiche inerenti all'inquinamento storico.¹⁷

Il tema delle c.d. "ecomafie" merita di essere approfondito anche alla luce di un'ulteriore prospettiva che inquadra tale fenomeno all'interno di un processo di internazionalizzazione del diritto e della giustizia penale. A riguardo di ciò è possibile cogliere due approcci diversi.

¹⁷ BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2019, 4, disponibile su www.iris.luiss.it

Il primo, più tradizionale, prende come modello il crimine transnazionale. Si basa, quindi, sulla cooperazione internazionale per contrastare reati che si estendono oltre i confini nazionali, mediante lo strumento pattizio delle Convenzioni internazionali, come ad esempio la Convenzione di Basilea¹⁸ sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e la Convenzione di Palermo¹⁹ contro la criminalità organizzata transnazionale, capace di influenzare il diritto interno al fine di tutelare specifici beni giuridici criminalizzando determinati comportamenti e prevedendo meccanismi di cooperazione per l'attuazione degli accordi.

Il secondo approccio, invece, indubbiamente più innovativo, ha come paradigma il crimine internazionale. Questo – a differenza dall'approccio tradizionalista – si manifesta comunque attraverso lo strumento delle Convenzioni ma con l'obiettivo di fornire una tutela immediata del fenomeno mediante la diretta criminalizzazione di comportamenti gravi e condannabili. In questo caso, al posto del meccanismo della cooperazione, si preferisce prevedere l'istituzione di corti internazionali o l'ampliamento della giurisdizione di quelle già esistenti.

Questo secondo approccio è il nodo centrale del dibattito sviluppatosi intorno al fenomeno del c.d. "ecocidio" che si interroga sul ruolo che dovranno assumere in futuro sia le corti internazionali sia i legislatori nazionali. Ciò sul presupposto che il tema in oggetto è, per sua insita natura, al centro del fenomeno di internazionalizzazione del diritto e della giustizia penale.²⁰

Come precedentemente illustrato, la lotta agli "ecodelitti" e alle "ecomafie" è tra i principali obiettivi della politica criminale europea. È importante sottolineare, però, anche il ruolo dell'ONU che – a livello internazionale – si muove nella stessa direzione. Infatti, l'Assemblea Generale ha approvato, in contemporanea con la citata direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente, la risoluzione con cui è

¹⁸ La convenzione è, senz'altro, il testo di natura pattizia già completo in tema di tutela ambientale a livello globale. La sua ratio legis risiede nell'esigenza di protezione della salute umana dagli effetti risultanti della gestione di rifiuti pericolosi, chiedendo lo smaltimento degli stessi con modalità più salubri.

¹⁹ Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000). All'art. 1 viene esplicitato che lo scopo della Convenzione è la promozione e la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale.

²⁰ SCOLLO, *Ecodelitti ed ecomafie nella prospettiva della corte penale internazionale, La legislazione penale*, 30.10.2023, disponibile su www.la legislazione penale.eu

richiesto alla Corte Internazionale di Giustizia di esprimere un parere per quel che riguarda le obbligazioni degli Stati riguardo al clima,²¹ mentre l'Organizzazione lavora per elaborare una definizione legale di "ecocidio".

L'indirizzo verso cui, apparentemente, si tende è, perciò, basato sulla necessità di superare l'idea che la tutela penale fornita dai singoli Stati sia sufficiente per contrastare reati come l'ecocidio. Si propone, quindi, un approccio multilivello che considera indispensabile un presidio sovranazionale identificandolo, appunto, nella Corte penale internazionale.

Infine, il quesito centrale dell'argomentazione verte su quanto sia conveniente e utile affrontare il tema attraverso gli strumenti del diritto penale nazionale – quindi, attraverso specifiche ipotesi incriminatrici regolamentate dalla legislazione prevista dal diritto nazionale dei singoli Stati – ovvero con gli strumenti disponibili nel campo del diritto penale internazionale, comprensivo delle diverse norme che regolano le relazioni tra i diversi sistemi giuridici e le tipologie di reati transnazionali, oppure, ancora, mediante gli strumenti propri del diritto internazionale penale che comprendono le norme internazionali che disciplinano il perseguimento di crimini internazionali, quali i crimini contro l'umanità, crimini di guerra, genocidio e, quindi, potenzialmente anche l'"ecocidio".²²

È chiaro che quest'ultimo approccio potrebbe essere idealmente preferibile agli altri ma non è possibile affermare con certezza che, in questo momento storico, gli strumenti del diritto internazionale penale offrano una tutela più adeguata.²³

Infine, è doveroso sottolineare il ruolo cruciale dei *media* nella lotta contro i crimini ambientali con l'obiettivo di sensibilizzare e informare il pubblico. I media di intrattenimento godono di un'ampia platea e per questo subiscono forti standardizzazioni e deformazioni in base alle esigenze di produzione. Un esempio su tutti è rappresentato dall'epopea multimediale di Roberto Saviano con le immagini delle discariche di fusti contaminati che stigmatizzano il paesaggio

²¹ Il 29 marzo 2023 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, attraverso una risoluzione (A/77/L.58) adottata per consenso, ha richiesto alla Corte internazionale di giustizia (CIG) un parere consultivo sugli obblighi internazionali degli Stati in materia di cambiamento climatico. L'iniziativa è stata promossa dalla Repubblica di Vanuatu, un arcipelago situato nell'Oceano Pacifico, particolarmente minacciato dagli effetti del surriscaldamento globale.

²² SCOLLO, *Ecodefitti ed ecomafie nella prospettiva della corte penale internazionale*, cit., 10.

²³ SCOLLO, *Ecodefitti ed ecomafie nella prospettiva della corte penale internazionale*, cit., 10.

distopico di “Gomorra”²⁴. Le immagini dei media di informazione, invece, hanno la capacità di trasmettere uno scenario, seppur crudo e drammatico, certamente più realistico ma, spesso, restano circoscritte ad un pubblico di nicchia, talvolta già cosciente dei contenuti.²⁵

Perciò, anche questo è identificabile come possibile strumento di contrasto ai crimini contro l’ambiente. Una rappresentazione efficace e responsabile di queste tematiche può sensibilizzare l’opinione pubblica e coinvolgere i singoli cittadini nel percepire questi aspetti non solo come una problematica su cui il legislatore e le autorità competenti debbano continuare costantemente a intervenire, ma anche come profili su cui l’intervento di ognuno, attraverso azioni concrete per la tutela dell’ambiente, può fare la differenza.

I c.d. “ecomafie” rappresentano, difatti, violazioni che colpiscono un bene comune, quale l’ambiente. Protraendosi nel tempo, ciò provoca innumerevoli danni, talvolta irreparabili, che influiscono su tutte le forme di vita.

Il fenomeno delle “ecomafie” è, pertanto, un argomento tanto interessante quanto complesso: secondo il rapporto Ecomafia 2023 di Legambiente, solo nel 2022 sono 30.686 le illegalità ambientali registrate con una media di 84 reati al giorno, precisamente 3,5 ogni ora.²⁶

Le regioni in cui si registra il maggior numero di crimini ambientali sono, nell’ordine: Campania, Sicilia e Puglia; le stesse in cui, oltretutto, sono tuttora presenti le principali realtà malavitose italiane.²⁷

Il rapporto 2022²⁸ evidenzia tre macroaree di illegalità che dominano il panorama criminale: il ciclo illegale del cemento, i reati contro la fauna e il ciclo dei rifiuti. Le tre filiere illegali non sono isolate, ma spesso si intrecciano e si

²⁴ Gomorra, il *bestseller* di Roberto Saviano, pubblicato nell’aprile del 2006, ha causato un oggettivo scossone culturale, sociale e civile. Nel libro l’autore narra la storia della camorra e di come tale organizzazione – pur partendo da un *racket* di quartiere – si sia trasformata in una entità finanziaria internazionale con la creazione di una rete composta da narcotraffico, mercato delle armi e smaltimento dei rifiuti.

²⁵ MUTI, *Nonostante la convenzione. Il paesaggio criminale*, in CASTIGLIONI, PUTILLI, TANCA (a cura di), *Oltre la convenzione*, Firenze, 2021, 616 ss.

²⁶ *Rapporto Ecomafia 2023*, LEGAMBIENTE, 2023, disponibile su www.legambiente.it

²⁷, *Ecomafia 2019. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, LEGAMBIENTE, 2019, disponibile su www.legambiente.it

²⁸ *Ecomafia 2022. Storie e numeri della criminalità ambientale in Italia raccontati nel report di Legambiente*, LEGAMBIENTE, 2022, disponibile su www.noecomafia.legambiente.it

rafforzano a vicenda.

Inoltre, come precedentemente esposto, un'ombra inquietante grava sul tema dei crimini ambientali: la corruzione. Legambiente evidenzia dati allarmanti: 58 inchieste per corruzione ambientale dal 1° agosto 2022 al 30 aprile 2023, 22 Comuni sciolti per mafia, segno del potere crescente delle organizzazioni criminali, 375 clan mafiosi censiti dal 1994, a dimostrare la diffusione del fenomeno.

Il fatturato illegale delle filiere criminali analizzate nel rapporto si aggira intorno agli 8,8 miliardi di euro, una cifra che rappresenta una vera e propria voragine per l'economia e la società.

2. Il *business* dei rifiuti

Il nesso tra lo smaltimento dei rifiuti e l'ecomafia è ormai un'evidenza conclamata. Non si tratta di un problema recente, ma di una realtà che si è sviluppata e consolidata nel corso di decenni, alimentata da un *business* illecito dal giro d'affari immenso.

Se in passato l'illecito smaltimento poteva essere ricondotto a "piccole condotte illecite" isolate, negli ultimi anni si è assistito a un preoccupante fenomeno di concentrazione. Le grandi organizzazioni criminali hanno sovente preso il controllo del settore, determinando una distorsione del mercato imprenditoriale e una pericolosa infiltrazione mafiosa.

La Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti ²⁹ha sottolineato come l'ecomafia non si limiti necessariamente a condotte illecite di organizzazioni criminali strutturate. Possono infatti verificarsi "piccole condizioni di illecito" che, nel tempo, distorcono il mercato imprenditoriale. Negli ultimi anni, si è rilevato nondimeno un forte accentramento delle attività illecite poste in essere da strutturate organizzazioni criminali.

²⁹ La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse è stata istituita con legge 10 aprile 1997, n. 97, inizialmente per la durata di due anni. In seguito, con legge 14 giugno 1999, n. 184, la durata della Commissione è stata prorogata e si è stabilito che «*La Commissione riferisce al Parlamento al termine dei suoi lavori, presentando una relazione finale. La Commissione riferisce altresì al Parlamento sull'attività svolta ogni volta che lo ritenga opportuno e, comunque, entro il 31 dicembre 1999*».

È possibile evidenziare che un'analisi di breve periodo denota una certa frammentarietà del fenomeno ecomafioso ma la moltitudine di informazioni acquisite sul territorio, precisamente collegate tra loro, possono condurre ad un quadro estremamente più completo e omogeneo rispetto a quello inizialmente pronosticato. Perciò, l'insieme delle attività investigative finora poste in essere nei confronti delle singole fattispecie di reato pone in risalto non solo l'omogeneità nella composizione delle organizzazioni malavitose che gestiscono il grande e redditizio business dei rifiuti ma anche la loro natura transnazionale.³⁰

Il mondo dei rifiuti ed il malaffare che vive e prospera attorno ad esso si è moltiplicato negli anni, tanto da acquisire dimensioni sempre più notevoli, potendosi efficacemente asserire che quella dei rifiuti è una ragnatela che avvolge tutta l'Italia.

Vi è una fitta rete di meccanismi e di fasi che caratterizzano l'intero ciclo illegale dei rifiuti nel quale i guadagni raggiungono cifre esorbitanti.³¹

Il *dumping* ambientale,³² in realtà, è una pratica iniziata intorno agli anni '80 con l'affondamento delle c.d. "navi a perdere", imbarcazioni sprofondate negli abissi, colme di rifiuti industriali, spesso identificabili come rifiuti tossici, nel Mar Tirreno o nel Mar Jonio, in maniera sospetta, con carichi indefiniti, senza lanciare il *may day* e, spesso, con destinazioni ignote.³³

Invero, la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti della XXIII legislatura ha rivelato che gli affondamenti sospetti nel periodo storico tra il 1979 e il 1995 sono stati ben 39. Dalle carte processuali emerge un quadro inquietante: la regione Campania era divenuta un crocevia dello smaltimento illegale di rifiuti. Questo dato emerge dalle prime inchieste che la magistratura avviò sugli affondamenti sospetti. Inoltre, alla fine degli anni '80 trasportare rifiuti tossici verso Paesi c.d. del "terzo mondo" o verso i Paesi Balcanici era diventato estremamente più difficile.

³⁰ LETIZI, *Comportamento criminale, ecomafie e smaltimento dei rifiuti: strumenti e proposte per un approccio analitico*, Catanzaro, 2004, 3 s.

³¹ GRILLO, *Rifiuti SpA fra ecomafia e mafia delle autorizzazioni*, Roma, 2007, 17 ss.

³² Per *dumping* ambientale è intesa la produzione o l'esportazione di materiali in Paesi senza o con pochi vincoli di carattere ambientale.

³³ PELUSO, *Dalla terra dei fuochi alle terre avvelenate: lo smaltimento illecito dei rifiuti in Italia*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 2015, vol. 9, 2, 17 s, disponibile su www.vittimologia.it

Il clan dei Casalesi, infatti, già noto per la sua ferocia e il suo potere criminale, era attivamente coinvolto nel traffico e nello smaltimento di rifiuti tossici. Le loro attività non si limitavano all'Italia, ma si estendevano anche all'estero. Il clan utilizzava la sua rete di contatti e la sua capacità di intimidire per far giungere in Campania tonnellate di rifiuti tossici provenienti dalle industrie del Nord Italia.

Tale organizzazione criminale è stata la prima in Italia a sfruttare il traffico illecito di rifiuti come fonte di arricchimento e di rafforzamento del loro potere criminale attraverso la gestione di un sistema più che ramificato e capillare.

L'anno in cui, invece, la Campania arrivò all'apice della propria emergenza rifiuti fu il 1994. La cattiva gestione del ciclo di smaltimento e l'assenza di un piano regionale adeguato avevano portato ad un accumulo incontrollato di migliaia di tonnellate di spazzatura per le strade.

Per fronteggiare l'emergenza, il Governo italiano istituì il Commissariato Straordinario all'emergenza rifiuti. Le prime misure poste in essere furono la requisizione delle discariche private già esistenti sul territorio e lo sgombero delle strade dall'immondizia accumulata, dando priorità ai centri urbani più colpiti.

L'emergenza rifiuti del 1994 in Campania ha avuto, però, un ulteriore effetto: ha creato un'occasione d'oro per le cosche di inserirsi nel settore del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Questo permise lo sversamento di rifiuti tossici camuffandoli come rifiuti solidi urbani. La pratica, però, di sversare rifiuti speciali all'interno di discariche finalizzate allo scarico di rifiuti urbani ha subito, nel corso degli anni, una contrazione. Per risolvere il problema della saturazione delle discariche già aperte, le organizzazioni criminali hanno cercato nuovi spazi per il tramite di aziende, contadini o altri clan. Una tra le migliori abilità della Camorra è, infatti, la capacità di riorganizzarsi in tempi estremamente rapidi.

Sono venute, così, a crearsi delle discariche abusive e, in esse, la Camorra ha sversato, non solo rifiuti urbani, ma anche e soprattutto enormi quantità di rifiuti speciali estremamente pericolosi derivanti da aziende situate nell'area del Nord Italia.

Tutte queste attività, talvolta, giovavano dell'aiuto della classe politica. Quest'ultima aveva il ruolo di fornire le autorizzazioni necessarie per lo smaltimento dei rifiuti tossici, prodotti in regioni diverse, in luoghi appositamente destinati allo smaltimento esclusivo dell'immondizia campana. La stessa alleanza era fondamentale anche con la classe dirigente pubblica che, volutamente, ometteva i controlli obbligatori agli impianti.

Come precedentemente accennato, le discariche destinate allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ad un certo punto, giungevano al punto di saturazione. Tale situazione, però, veniva affrontata diversamente dal clan dei Casalesi che continuava lo smaltimento abusivo, attraverso autorizzazioni cartolari, interrando rifiuti, di ogni genere, ovunque. Ed è proprio su tali discariche che, spesso, sono stati costruiti palazzi, strade, ville ed edifici pubblici.³⁴

2.1. Che cos'è un rifiuto?

La gestione dei rifiuti rappresenta una delle problematiche sociali più spinose del nostro tempo, al punto da richiedere un'immediata ed impellente soluzione, al fine di garantire la tutela della salute umana e, in generale, dell'intero ecosistema.

Il ciclo illegale dei rifiuti si traduce in una serie di attività illecite finalizzate a trattare e gestire il traffico di questi ultimi, in violazione delle normative che ne garantiscono le corrette operazioni di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento e commercio.

La gestione dei rifiuti non è un semplice smaltimento, ma un processo complesso che richiede di essere attuato nel rispetto dei principi in materia di tutela ambientale quali quelli di precauzione, prevenzione, sostenibilità e cooperazione.

Una breve ricognizione del quadro normativo sulla tematica in esame appare utile per comprendere quanto tale settore sia da sempre contraddistinto da molteplici problematiche, tra cui, anzitutto quella relativa alla definizione chiara e inequivocabile della nozione stessa di "rifiuto", al fine di evitare incertezze interpretative e criticità nell'applicazione della legge in materia.

³⁴ PELUSO, *Dalla terra dei fuochi alle terre avvelenate: lo smaltimento illecito dei rifiuti in Italia*, cit., 19.

La definizione di “rifiuto” di cui all’art. 183, co. 1, lett. a), t.u.a., è il frutto di un “viaggio normativo” che ha interessato la legislazione nazionale quanto quella comunitaria, incontrando anche l’attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza.

Tale definizione ha subito, nel corso del tempo, diverse modifiche e interpretazioni, dapprima a livello europeo e poi, successivamente, inserite nell’ordinamento nazionale. L’evoluzione del termine è possibile riassumerla facendo riferimento, innanzitutto, alla definizione contenuta nel DPR n. 915 del 1982, modificata successivamente dal d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997, c.d. “Decreto Ronchi” (d’ora in poi Decreto Ronchi), sino a giungere alla nozione odierna sancita dal citato art. 183, co. 1, lett. a), t.u.a.

La nozione in esame ha rappresentato un tema di notevole complessità e interesse, poiché la sua definizione ha importanti implicazioni pratiche e normative.

Ai sensi del citato articolo 183, co. 1, lettera a), i rifiuti vengono definiti come «*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*». Questa definizione rappresenta il risultato di un lungo processo di elaborazione giuridica, che ha coinvolto sia la legislazione nazionale che quella comunitaria.

L’importanza di definire chiaramente cosa costituisce un rifiuto risiede nel fatto che determina il campo di applicazione della parte IV del t.u.a., che disciplina le norme relative alla gestione dei rifiuti. Pertanto, una precisa definizione è essenziale per garantire l’efficacia e l’applicabilità delle norme ambientali.

Tale definizione, come precedentemente accennato, trova le sue radici nel DPR n. 915 del 1982, che recepiva le disposizioni della Direttiva comunitaria 75/442/CE.³⁵

Il DPR n. 915 del 1982 ha quindi introdotto una nuova formulazione della definizione di rifiuto, stabilendo che esso fosse «*qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana o da cicli naturali, abbandonato o destinato*

³⁵ La nozione comunitaria, che definiva rifiuto «*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali*».

all'abbandono».³⁶ Questa definizione, più ampia e inclusiva, ha consentito di coprire una gamma più vasta di materiali e situazioni che potrebbero costituire rifiuti, garantendo una maggiore chiarezza e coerenza nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme a tutela dell'ambiente.

Essa riflette anche l'importanza di adottare un approccio preventivo nella gestione dei rifiuti, promuovendo la riduzione alla fonte e il riciclo come principali strategie per affrontare il problema della produzione e dello smaltimento dei rifiuti.

La trasposizione della normativa comunitaria relativa alla definizione di rifiuto ha generato fin da subito una serie di controversie e problemi interpretativi, soprattutto riguardo alle espressioni «*abbandonato o destinato all'abbandono*». Queste formulazioni sembravano introdurre un concetto leggermente diverso da quello implicito nel termine «*disfarsi*»³⁷, dando adito a interpretazioni contrastanti.

Gli studiosi dell'epoca iniziarono a notare che il concetto di “abbandonare” portava con sé un significativo negativo, suggerendo l'idea di gettare via definitivamente. Al contrario, sostenevano che, con riferimento alla direttiva 75/442/CE, il concetto di “disfare” poteva includere anche oggetti che potessero avere o acquisire valore attraverso un processo di riutilizzo.³⁸ Ciò avvalorava l'ipotesi che potesse considerarsi rifiuto non solo ciò che non serviva più a nessuno, ma soprattutto ciò che non era più utile al detentore.³⁹

Questa discrepanza interpretativa ha portato a una riflessione più approfondita sul concetto di rifiuto e sulle sue implicazioni pratiche. Si è evidenziato il fatto che un oggetto o una sostanza potessero essere considerati rifiuti non solo perché non erano più utili al detentore, ma anche perché non erano più necessari alla loro funzione originaria o potevano essere destinati a una nuova vita attraverso il riciclo o il riutilizzo.

Questo dibattito ha contribuito a una maggiore comprensione del concetto di rifiuto e ha sottolineato l'importanza di considerare non solo lo stato attuale di un

³⁶ Art. 2. 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.

³⁷ PELUSO, *Dalla terra dei fuochi alle terre avvelenate: lo smaltimento illecito dei rifiuti in Italia*, cit., 19.

³⁸ GUERRI, *L'evoluzione della nozione di rifiuto e i suoi riflessi penali*, Trieste, 2010.

³⁹ AMENDOLA, *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Milano, 2003.

oggetto o di una sostanza, ma anche le loro potenzialità future. Ciò ha avvalorato l'ipotesi che la definizione di rifiuto dovrebbe essere più ampia e inclusiva, al fine di affrontare le sfide ambientali in modo efficace e sostenibile.

Le due terminologie, “abbandono” e “disfarsi”, sebbene spesso utilizzate come sinonimi, nascondevano in realtà significati differenti da attribuire al termine "rifiuto". Nel DPR n. 915 del 1982, il concetto di "abbandono" si riferiva a una qualità oggettiva della cosa, indicando sostanze o materiali non più utilizzabili e destinati a essere eliminati o distrutti. In questo contesto, il concetto di "abbandono" identificava i materiali definitivamente scartati, i quali potevano essere considerati rifiuti in virtù della loro condizione di inutilità e di non destinazione ad alcun'altra finalità.

D'altra parte, il concetto di "disfarsi" – presente nella definizione comunitaria di rifiuto – cercava di delineare una nozione più ristretta e soggettiva. Esso faceva riferimento alla condotta del detentore, evidenziando la sua necessità o volontà di separarsi da un determinato oggetto o materiale. Questa distinzione è importante perché non tutti gli oggetti o materiali di cui il detentore si disfa sono necessariamente destinati all'abbandono o considerati rifiuti.

In sostanza, mentre il concetto di "abbandono" indica una condizione oggettiva di inutilità e destinazione finale alla dismissione, il concetto di "disfarsi" si riferisce più strettamente alla volontà o necessità del detentore di separarsi da un oggetto o materiale, senza implicare necessariamente la loro definitiva eliminazione.

Questa differenza concettuale ha riflessi importanti sia sul piano normativo che su quello pratico, poiché influisce sulle decisioni e sulle politiche relative alla gestione dei rifiuti e alla promozione di pratiche sostenibili di recupero e riutilizzo dei materiali.

Al fine, quindi, di adeguare la definizione nazionale a quella europea, è intervenuta la giurisprudenza di legittimità dichiarando i due termini equivalenti.

La Corte di cassazione ha affermato ciò in quanto «*anche la situazione di abbandono della cosa ha l'implicito requisito della dimissione da parte del detentore*»,⁴⁰ con il presupposto che la nozione di rifiuto si basi sulla destinazione

⁴⁰ Cass. pen., Sez. III, 18/03/1988, disponibile su www.jstor.org

della cosa stabilita dal detentore e, quindi, dalla sua condotta.

In questi anni, nonostante l'intento della giurisprudenza di armonizzare il diritto nazionale con quello comunitario, la definizione di rifiuto fornita dal DPR n. 915 del 1982 destava, comunque, ancora tanti dubbi e perplessità.

Successivamente, dopo diversi anni dall'emanazione della Direttiva n. 91/156/CE in materia di rifiuti e con l'obiettivo di recepire quest'ultima, in virtù di un adeguamento della normativa interna alla normativa comunitaria, venne emanato il Decreto Ronchi introduttivo di una nuova definizione di rifiuto. Tale decreto riprese totalmente la definizione data dalla direttiva comunitaria appena citata attraverso il seguente dettato: *«è rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi»*.⁴¹

La corrispondenza delle definizioni – quella europea e quella nazionale – non permetteva, comunque, di fugare ogni dubbio sorto alla base della disciplina previgente.

Tale norma prevedeva, difatti, l'elenco dei materiali e delle sostanze ritenute rifiuti. Pur avendo l'obiettivo di circoscrivere la definizione stessa di rifiuto ma, l'elenco non prevedeva alcuna esclusione, creando un'ampia discrezionalità nell'identificazione del "rifiuto". La discrezionalità, infatti, si basava sull'elemento soggettivo della "volontà del detentore di disfarsi" del materiale, piuttosto che su criteri oggettivi.

Per questo motivo, l'introduzione del Decreto Ronchi non portò alla soluzione dei problemi e dei dubbi interpretativi derivanti dalla previgente disciplina.

Il Ministero dell'Ambiente, attraverso la Circolare ministeriale del 28 giugno 1999, si occupò di chiarire i dubbi ancora persistenti in merito, predisponendo chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto.

La Circolare in questione, infatti, era conforme alle affermazioni sancite nel Decreto Ronchi in quanto associava la qualifica di un materiale inteso come rifiuto alle possibili operazioni di recupero o smaltimento da poter effettuare su quest'ultimo, con il tentativo, però, di individuarne il contenuto.

⁴¹ Art. 6, co.1, lett. a), d.lgs. n. 22/1997.

Ad ogni modo, i principi espressi nella Circolare sopra citata non furono applicati a lungo: la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella c.d. "Sentenza Arco"⁴² affermò che unire la definizione di recupero alla nozione di rifiuto si poneva in contrasto con il contenuto della direttiva comunitaria. Con ciò, veniva stroncato sul nascere anche un eventuale progetto di disegno di legge⁴³ che avrebbe trasposto in norma quanto affermato nella Circolare del Ministero dell'Ambiente.

Tale progetto di legge fu poi, successivamente, ripreso dall'art. 14, decreto-legge n. 138/2002, convertito nella legge n. 178/2002, che forniva un'interpretazione autentica della definizione di rifiuto contenuta nel Decreto Ronchi. Nonostante ciò, gran parte della giurisprudenza considerava comunque tale interpretazione in contrasto con la normativa comunitaria in materia prevista dalla direttiva 75/442/CE.

A riguardo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea affermava, in una sentenza del 2004⁴⁴ che, veniva definito "rifiuto", ai sensi del diritto comunitario, qualsiasi materiale o sostanza, anche se non soggetto a obbligo di smaltimento o recupero, di cui il detentore abbia intenzione di disfarsi.

La nozione di rifiuto di cui alla Direttiva 75/442/CE non può, quindi, comprendere solo ciò che può essere smaltito o recuperato.

Successivamente, l'entrata in vigore del t.u.a. portò alla definitiva abrogazione dell'art. 14 della l. n.178/2002.

Il t.u.a. introduce una definizione di rifiuto con l'obiettivo di superare la confusione interpretativa e applicativa sorta a seguito dei diversi interventi normativi in recepimento delle Direttive europee e dare ordine alla materia attraverso un intervento da parte del legislatore nazionale.

La prima versione della definizione di rifiuto è prevista all'art. 183 lett. a), t.u.a. e si intendeva: *«qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore*

⁴² CGUE, cause C-418/97 e C419/97, sentenza del 15 giugno 2000, disponibile su www.curia.europa.eu/juris. «*La sentenza Arco della Corte di giustizia delle Comunità europee sulla prova dell'esistenza del rifiuto e sul rapporto con la nozione di recupero*».

⁴³ Detto anche "Ronchi quater". Infatti, il testo del d.lgs. n. 22/1997, in poco più di un anno, era stato oggetto di numerose modifiche contenute in due atti normativi, il d.lgs. n. 389/1997 (c.d. Ronchi bis) e la l. 426/1998 (c.d. Ronchi ter).

⁴⁴ CGUE, Sez. II, sent. n. C-547/02, dell'11/11/2004, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

Tale versione suscitò non pochi dubbi in merito al riferimento all'Allegato A, oltre che per le modifiche legislative intervenute successivamente, prima attraverso la Direttiva 2008/98/CEE in materia di rifiuti a livello europeo e poi, a livello nazionale, il d.lgs. n. 205/2010 in recepimento della Direttiva comunitaria poc'anzi citata.

Il riferimento all'Allegato A, precedentemente alle modifiche di cui al d.lgs. n. 205/2010, sembrava, piuttosto che circoscrivere il concetto di rifiuto, ampliarlo in misura maggiore.

La Direttiva comunitaria 2008/98/CE fornì la definitiva nozione di rifiuto, recepita dal nostro ordinamento mediante il d.lgs. n. 205/2010, il quale modificò l'art. 183 lett. a), t.u.a., eliminando il riferimento all'Allegato A.

Mediante, appunto, tale modifica ci perviene, ad oggi, l'attuale nozione di rifiuto per cui è tale *“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

La suddetta norma, nel recepire passivamente la normativa comunitaria, richiede il verificarsi di due condizioni al fine di considerare una certa sostanza o oggetto come rifiuto.

In primo luogo, è richiesto un elemento oggettivo che permette di identificare come rifiuto una qualsiasi sostanza o oggetto, a prescindere dalla presenza di uno di questi ultimi all'interno di un determinato elenco. In aggiunta, è necessario anche un elemento soggettivo, che corrisponde alla volontà del detentore di disfarsi di tale sostanza o oggetto oppure un obbligo specifico che sancisce un limite alla sua volontà.

Il termine “disfarsi”, che compare nella definizione, è da intendersi in una triplice accezione. Infatti, il termine *«si disfi»* indica una condotta oggettiva volontaria per cui il detentore si disfa della sostanza o dell'oggetto con l'intento di non procedere ad alcun riutilizzo. Invece con l'espressione *«abbia l'obbligo di disfarsi»* si fa riferimento ad un tale obbligo sancito da una norma, un regolamento o da un provvedimento della Pubblica Amministrazione. Viene, quindi, imposto al detentore di smaltire il residuo in questione, limitando la sua libertà ed autonomia nella possibilità di riutilizzare tale scarto. Questa ipotesi presenta essenzialmente

caratteri oggettivi e predeterminati. Infine, l'espressione «*abbia l'intenzione di disfarsi*» rappresenta indubbiamente l'ipotesi caratterizzata da maggiori difficoltà applicative in quanto presuppone un'indagine riguardante l'elemento psicologico della condotta, da accertarsi in sede processuale essendo il giudice chiamato a verificare l'esistenza o meno della volontà del produttore o del detentore di disfarsi di tale residuo.

Nel momento in cui si procede a tale tipo di analisi è importante porre attenzione al nesso tra l'azione tangibile posta in essere dal soggetto e la sua volontà soggettiva, che è possibile trarre anche da ulteriori elementi. L'interpretazione in merito sembra aver avuto non poche difficoltà tali da indurre la giurisprudenza, nonché la dottrina, a farne luce.

Un filone dottrinale, ad esempio, ai fini dello svolgimento dell'analisi, considera necessario riferirsi ad altri principi giuridici dell'ordinamento, in particolare alla concettualità del delitto tentato definito dall'art. 56 c.p.⁴⁵ In applicazione dell'appena citato principio, è possibile far rientrare, nel concetto in questione, ogni soggetto che mette in atto condotte idonee e dirette a disfarsi di uno scarto. In questo modo è possibile evincere sia il punto di vista oggettivo che soggettivo della sua decisione. Tuttavia, il richiamo all'art. 56 del codice penale non è da leggere nella sua interezza. Esso riguarda solo la *ratio* alla base della norma: è da intendere come principio da scardinare ed inserire nel concetto di rifiuto in qualità di principio generale dell'ordinamento per pervenire ad una chiave di lettura e all'applicazione della norma ambientale accorta e ragionevole.⁴⁶

Ai fini di circoscrivere il campo di applicazione, la giurisprudenza ha tentato diverse volte di fornire una propria interpretazione riguardo l'intenzione di disfarsi,⁴⁷ attribuendosi talvolta maggiore rilievo alla volontà soggettiva del

⁴⁵ L'art. recita «Chi compie atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere un delitto, risponde di delitto tentato, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica. Il colpevole del delitto tentato è punito: con la reclusione non inferiore a dodici anni, se la pena stabilita è l'ergastolo; e, negli altri casi, con la pena stabilita per il delitto, diminuita da un terzo a due terzi. Se il colpevole volontariamente desiste dall'azione, soggiace soltanto alla pena per gli atti compiuti, qualora questi costituiscano per sé un reato diverso. Se volontariamente impedisce l'evento, soggiace alla pena stabilita per il delitto tentato, diminuita da un terzo alla metà».

⁴⁶ SANTOLOCI, VATTANI, *Rifiuti e non Rifiuti, percorso trasversale tra prassi di diritto e regole formali nel campo della gestione dei rifiuti*, Terni, 2011.

⁴⁷ Cass., Sez. pen., 02/12/2014, n. 50309, disponibile su www.tuttoambiente.it. Nella sentenza viene esposto che: «il termine *disfarsi* (da sempre utilizzato dal legislatore europeo) è diverso da quello di «*abbandono*, [...] ciò nondimeno la giurisprudenza di questa Corte non aveva mancato di

detentore.

La Corte di cassazione, nell'esprimersi riguardo la qualificazione giuridica di rifiuto⁴⁸ in riferimento a sostanze aventi valore economico, ha affermato che è irrilevante, ai fini della classificazione di tali sostanze come rifiuti, che le stesse siano state oggetto di negozi di diritto privato.

La stessa corte, infatti, è più volte ritornata sul punto, affermando che anche gli oggetti e le sostanze con valore economico, che non risultano più idonei allo scopo a cui erano destinati originariamente, rientrano nella categoria dei rifiuti nel momento in cui il detentore se ne disfa, anche mediante la conclusione di negozi giuridici che possono essere a titolo gratuito così come a titolo oneroso.

Anche in questo caso, quindi, si preferisce attenzionare l'intenzione del detentore di dismettere l'oggetto o la sostanza e quindi la sua condotta, piuttosto che le qualità oggettive della sostanza in questione.

Tuttavia, la Corte di Cassazione non ha sempre posto in evidenza il profilo soggettivo correlato alla condotta del soggetto. Difatti, in alcuni casi, ha cercato di ridimensionare quest'ultimo.⁴⁹

La giurisprudenza di legittimità, mediante tale impostazione, pone in evidenza che è necessario considerare la volontà soggettiva del soggetto detentore di disfarsi del residuo ma sempre in virtù dei dati oggettivi su cui si basa la condotta in questione§_

In accordo con quanto affermato dalla Corte di cassazione,⁵⁰ anche la

evidenziare la sostanziale equivalenza dei due termini, nel senso che "oggetto abbandonato o destinato all'abbandono [...]. Non rileva, pertanto, l'interesse che altri possa avere allo sfruttamento del bene inservibile e non più utile al suo detentore, poiché tale interesse non trasforma il rifiuto in qualcosa di diverso. Occorre dunque porsi nell'ottica esclusiva del detentore/produttore del rifiuto, non in quella di chi ha interesse all'utilizzo del rifiuto stesso. È la condotta del detentore/produttore che qualifica l'oggetto come rifiuto».

⁴⁸ Cass. pen., Sez. III, n. 26/07/2004, n. 33205, disponibile su www.italgiure.giustizia.it, in cui si è ritenuta attività qualificabile come gestione dei rifiuti la compravendita dei cascami della lavorazione dei latticini.

⁴⁹ Cass. pen., Sez. III, 21/04/2017, n. 19206, disponibile su www.studiolegalezucio.it. La Corte ha affermato che: «È inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti perché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta, ma 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 materiale».

⁵⁰ Cass. pen., Sez. III, 08/07/2015, n. 29069, disponibile su www.dirittoambiente.net. La Corte afferma che «si tratta di una definizione che non si caratterizza per la individuazione di elementi intrinseci di determinati oggetti o sostanze che, se presenti, ne determinano la qualificazione come

giurisprudenza amministrativa ha affermato, in una sentenza successiva,⁵¹ che il legislatore non ha definito una nozione di rifiuto precisa in riferimento all'art. 183 del t.u.a., qualificando come tale qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi.

In conclusione, sia la dottrina che la giurisprudenza hanno contribuito, nel corso degli anni, alla definizione di rifiuto.

La grande varietà di sostanze ed oggetti non permette di classificare ogni elemento senza incorrere nel pericolo che vi sia una, non intenzionale, esclusione e che vengano a crearsi eventuali vuoti normativi.

Pertanto, è necessario porre l'attenzione principalmente sul concetto di disfarsi ed effettuare un'indagine sull'azione materiale del soggetto detentore, dal punto di vista oggettivo e soggettivo.⁵²

Nonostante ciò, la Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti è stata modificata con la più recente Direttiva 2018/851/CE. L'ordinamento italiano ha recepito la nuova Direttiva in materia con il d.lgs. del 3 settembre 2020 n. 116, c.d. "Decreto Rifiuti".⁵³ La Direttiva da ultimo citata è contenuta nel c.d. "Pacchetto Economia Circolare".⁵⁴

La nuova nozione di rifiuto urbano è prevista dall'art. 183, co. 1, lett. *b-ter*), t.u.a. e ricomprende, in aggiunta ai rifiuti domestici, i rifiuti indifferenziati e i rifiuti da raccolta differenziata derivante da fonti diverse che sono, per loro natura e composizione, simili ai rifiuti domestici. Tale nozione riprende, comunque, la definizione di rifiuto urbano della Direttiva 2008/98/CE.⁵⁵

Le modifiche su cui è necessario, in questo contesto, porre attenzione sono

rifiuto, quanto, piuttosto, di una definizione di tipo funzionale, essendo rifiuto tutto ciò di cui il detentore si sia disfatto ovvero intenda disfarsi o sia obbligato a farlo».

⁵¹ TAR Piemonte, Sez. II, 04/12/2017, n. 1303, disponibile su www.tuttoambiente.it

⁵² CATINI, *La definizione di rifiuto: dal DPR del 1982 all'attuale art. 183 del TUA*, in *Ambiente Legale Digesta*, 2018, 3, 471 ss.

⁵³ Il c.d. "Decreto Rifiuti" prevede di *«riformare il sistema delle definizioni e delle classificazioni»*, ma anche quello di *«modificare la disciplina dell'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani in modo tale da garantire uniformità sul piano nazionale»* in base all'art. 16, co. 1, lett. c), l. 117/2019 – l. di delegazione europea 2018.

⁵⁴ Il pacchetto europeo sull'economia circolare contiene misure al fine di elaborare alcune proposte legislative e prevedere un piano di azione generale in specifiche aree di intervento: la progettazione ecologica, lo sviluppo dei mercati delle materie prime secondarie, l'adozione di modelli di consumo più sostenibili ed, in fine la gestione dei rifiuti.

⁵⁵ MARTINO, *La nuova classificazione dei rifiuti: le criticità connesse all'estensione della nozione di rifiuto urbano*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 18/02/2021, in www.rgaonline.it

quelle in riferimento all'art. 183 del t.u.a. da cui possiamo evincere la nozione di ambiente. È stata aggiunta la nuova lettera *b-ter*) che appone delle modifiche alla definizione di “rifiuto urbano”⁵⁶. Al citato articolo è stata aggiunta, inoltre, la lettera *b-quinqes*)⁵⁷ che precisa che la nuova definizione di rifiuti urbani non compromette la suddivisione delle responsabilità nell'ambito della gestione dei rifiuti tra attori privati e pubblici.

La scelta di assimilare i rifiuti speciali a quelli urbani ha come effetto quello di dover integrare nella percentuale di rifiuti che, come da Direttiva europea, il nostro Paese destina al riciclo, sia i rifiuti urbani che quelli industriali.

2.2. Classificazione dei rifiuti

Accanto alla precisa individuazione del concetto di “rifiuti”, assume altresì assoluta rilevanza la classificazione degli stessi, al fine di garantire un sistema di categorizzazione che permetta di identificare le diverse tipologie di sostanze e oggetti definibili come tali, in base alle loro caratteristiche e origine.

Come accennato, non tutti i residui sono uguali; essi al contrario presentano peculiarità specifiche in base anche alle attività da cui originano. Il t.u.a. prevede una meticolosa catalogazione dei medesimi ai sensi dell'art. 184, sulla scorta di quanto in precedenza previsto dal Decreto Ronchi, che risulta di fondamentale importanza al fine di individuare i criteri che regolano la loro gestione.

La materia dei rifiuti è risultata essere, sin dai primi esordi di regolamentazione, non priva di difficoltà nell'elaborazione di una disciplina chiara e coesa che potesse riunire i diversi interessi alla base della codificazione.

Se per un verso, infatti, lo scopo degli interventi legislativi, considerati sia a livello nazionale che europeo, è la tutela dell'ambiente e della salute umana, d'altro, è necessario prendere in considerazione la moltitudine di interessi economici che caratterizzano l'attività di gestione dei rifiuti svolta dalle imprese

⁵⁶ Esso estende tale definizione ai «rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti e quindi anche da utenze non domestiche».

⁵⁷ Art. 183, co. 1, *b-quinqes*), t.u.a.: «La definizione di rifiuti urbani di cui alla lettera *b-ter*) rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati».

che operano in tale settore.

Le antinomie riscontrabili tra tali interessi, entrambi costituzionalmente garantiti, possono rappresentare le fondamenta da cui partire per riassumere le problematiche di tale disciplina. Queste ultime raggiungono l'apice nell'individuazione dei criteri di classificazione dei rifiuti.

La disposizione di cui all'art. 184 del t.u.a. disciplina la classificazione dei rifiuti. Essa scinde i rifiuti classificandoli in urbani e speciali e specifica che entrambi, in virtù della loro pericolosità, possono essere definiti pericolosi o meno. Originariamente, la norma prevedeva la redazione di un elenco di rifiuti. Tale elenco è previsto nell'Allegato D, parte quarta, del decreto sopra citato: il c.d. "CER" (catalogo europeo dei rifiuti).⁵⁸

Tale apparato normativo è stato oggetto, nel corso degli anni, di diverse modifiche. Il d.lgs. n. 205 del 2010, di recepimento della Direttiva europea 2008/98/CE, infatti, ha apposto delle modifiche all'art. 184 del t.u.a. predisponendo il rinvio, ai fini della determinazione dei rifiuti pericolosi, all'elenco previsto all'interno dell'Allegato I del decreto in parola, e all'elenco D, che individua i rifiuti pericolosi anche in base ad un criterio di provenienza e alla composizione stessa del rifiuto.

In un secondo momento, la legge n. 28 del 24 marzo 2012, ha modificato di nuovo l'Allegato D del t.u.a.⁵⁹ in modo da attribuire al "rifiuto" le proprietà di cui all'Allegato III della Direttiva 2008/98/CE.

L'allegato è stato sostituito, in riferimento alle proprietà di pericolo dei rifiuti, unitamente alle modifiche poste in essere in materia di individuazione e modalità di determinazione delle caratteristiche di pericolo, mediante il

⁵⁸ È opportuno specificare che, dall'individuazione del Catalogo Europeo dei Rifiuti nel 2006, ciascun rifiuto è contrassegnato da un codice CER, di sei cifre, abbinate a coppie, che permettono di avere conoscenza della provenienza del rifiuto, del tipo di processo produttivo e del tipo di rifiuto particolare derivante dal processo produttivo applicatogli. Viene poi aggiunto, alla cifra numerica, un asterisco (*) in caso il rifiuto sia classificato come pericoloso.

⁵⁹ Sul punto si specifica che, a riguardo del riferimento a sostanze pericolose, il rifiuto «è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni». In particolare, la norma precisa che «Se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio percentuale rispetto al peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'allegato III della direttiva 91/689/CEE del Consiglio».

Regolamento europeo 1357/2014/UE⁶⁰ e la Decisione 2014/955/UE⁶¹. Tale disciplina, vigente dal giugno 2015, introduce un “nuovo CER”.

Per quanto riguarda la pericolosità dei rifiuti, è opportuno sottolineare come la normativa successiva prevista dalla l. n. 116/2014 ha specificato che nell’attuale sistema di classificazione in vigore sono previsti, alla base, due tipologie di rifiuti: quelli a cui sono attribuiti codici assoluti e quelli, invece, con codici speculari.

I rifiuti con codice assoluto sono ritenuti rifiuti assolutamente pericolosi, intendendo come tali quelli che per natura e provenienza sono considerati sempre pericolosi, e rifiuti assolutamente non pericolosi.

Mentre, i rifiuti con codice speculare, c.d. codice con “voci a specchio”, sono quelli per cui è necessario stabilire se un rifiuto sia pericoloso o meno, potendo avere entrambe le sfaccettature.

Il legislatore, nella l. n. 116/2014, si è occupato di specificare che per definire se il rifiuto sia pericoloso o meno «*debbono essere determinate la proprietà di pericolo che esso possiede*». ⁶² Tale norma individua, inoltre, le modalità di svolgimento delle indagini. ⁶³

La norma in esame ha subito ulteriori modifiche con l’introduzione del

⁶⁰ Il Regolamento n. 1357/2014 ha apportato delle modifiche alle regole per l’attribuzione ai rifiuti delle caratteristiche di pericolo. Quest’ultime, precedentemente, facevano riferimento ai criteri delle frasi di rischio “R” delle sostanze pericolose, mentre, successivamente, alle indicazioni di pericolo “H” previste dal Regolamento CLP (per non incorrere nel rischio di creare confusione con le indicazioni di pericolo H, sono state modificate le sigle delle caratteristiche di pericolo del rifiuto e sono identificate attualmente con HP, anziché con H).

⁶¹ La decisione 2014/955/UE modifica l’elenco europeo dei rifiuti introducendo alcuni nuovi codici, eliminando gli articoli 2 e 3 e sostituendo l’allegato della decisione 2000/532/CE.

⁶² Art. 13, co. 5, lett. *b-bis*).

⁶³ Si riporta la premessa introdotta da legge n. 116 del 2014, secondo cui «*Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti: a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso: la scheda informativa del produttore; la conoscenza del processo chimico; il campionamento e l’analisi del rifiuto; b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso: la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi; le fonti informative europee ed internazionali; la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto; c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all’analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo*». Il legislatore, inoltre, precisa che «*se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione*». Invece «*quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso*».

decreto-legge n. 91/2017 che all'art. 9 ha provveduto a sostituire la normativa sopra citata con una nuova disposizione.⁶⁴

La disciplina introdotta nel 2017, oltre a definire che il produttore del rifiuto ha l'onere di classificarlo nel rispetto dei codici CER, si limita a ribadire l'applicazione della normativa europea. Tale normativa nazionale sembra avere l'obiettivo di abrogare la disciplina di dettaglio che era stata, precedentemente, prevista dalla normativa precedente. La *ratio* di tale disciplina si rinviene nella Relazione illustrativa del decreto-legge n. 91/2017 che, per giustificare la scelta di intervenire attraverso lo strumento del decreto-legge per ragioni di necessità ed urgenza, richiama la presenza di «*criticità tali da compromettere l'intero funzionamento del sistema di gestione di rifiuti*» derivante dalla normativa interna di dettaglio in riferimento alla disciplina della classificazione dei rifiuti.

Ad ogni modo, il problema preminente concerne la modalità attraverso cui poter determinare la pericolosità o meno di un rifiuto, nel caso in cui per lo stesso vi siano delle c.d. voci a specchio, che comporta la possibilità per lo stesso di potersi atteggiare sia come rifiuto pericoloso, sia come rifiuto non pericoloso.⁶⁵

Partendo dalla classificazione del rifiuto in base all'origine, è prevista la qualifica di rifiuto urbano nel caso quest'ultimo provenga da utenze domestiche, in aggiunta alla provenienza da tutte quelle attività che producono rifiuti riconducibili convenzionalmente a rifiuti urbani, come, ad esempio, la manutenzione del verde pubblico o la pulizia delle strade, mentre, viene identificato rifiuto speciale se derivante da utenze non domestiche e, quindi, ad esempio, dalle imprese.

Vi era, però, sin dagli albori dell'introduzione delle prime normative a riguardo, la presenza di una celata categoria di rifiuti speciali assimilati a rifiuti urbani. Questo *tertium genus*, in deroga al criterio della provenienza, comporta uno spostamento nell'area di competenza del servizio pubblico di tutti quei rifiuti che, se categorizzati come speciali, potrebbero essere gestiti dal privato in maniera

⁶⁴ Art. 9, decreto-legge n. 91/2017 prevede che: «*la classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella Decisione 2014/955/UE e nel Regolamento (UE) n.1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014*».

⁶⁵ PARLANGELI, *La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 2019, 1, 5, disponibile su www.lexambientetrimestrale.it

pienamente autonoma. Difatti, classificare un rifiuto come urbano ne attribuisce la gestione al servizio pubblico.

Nell'impostazione del Decreto Ronchi, il t.u.a. stabiliva che il compito di definire i criteri qualitativi e quali-quantitativi di assimilazione⁶⁶ spettasse allo Stato e che i Comuni avessero l'onere di disciplinare, mediante un proprio regolamento, l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani⁶⁷. Tale normativa consente ai Comuni di organizzare in maniera ottimale la gestione dei rifiuti in base alle capacità del proprio servizio pubblico locale.

È importante sottolineare la grande eterogeneità, nel nostro Paese, tra i diversi concessionari del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti. Infatti, se da un lato è possibile ritrovare operatori di piccole-medie dimensioni capaci di mettere in atto il tradizionale servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, dall'altro vi sono imprese di notevole dimensione, le c.d. "*multiutility*", che lavorano lungo l'intera filiera di gestione del rifiuto, quindi a partire dalla raccolta fino al trattamento finale, in riferimento anche ad un territorio talvolta molto vasto, potendo sfruttare in misura maggiore economie di scala.

Ad ogni modo, lo Stato non ha mai sancito criteri generali di assimilazione che avrebbero permesso di assicurare un livello minimo di omogeneità nell'azione di assimilazione dei comuni, sulla base di quanto richiestogli dal Decreto Ronchi prima e dal t.u.a. poi. Difatti, mediante la previsione di espressa disposizione di proroga, permaneva l'applicazione della risalente delibera del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984,⁶⁸ nonostante facesse riferimento ad un periodo storico ormai troppo lontano da quello odierno. Per questo motivo, non sembrava poter essere più idonea correlata ad una questione complessa e delicata come quella dell'assimilazione.

Successivamente, anche l'intervento del Tar del Lazio⁶⁹ rimase vano

⁶⁶ Art. 195, co. 2, lett. e), abrogata dal d.lgs. n. 116/2020.

⁶⁷ Art. 198, co. 2, lett. g), abrogata dal d.lgs. n. 116/2020.

⁶⁸ Disposizioni per la prima applicazione dell'art. 4 del DPR 10 settembre 1982 n. 915, concernete lo smaltimento dei rifiuti. Il Governo introduceva dei criteri di assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani di "natura tecnologica", cioè ai soli fini di consentire che il rifiuto speciale potesse essere smaltito in impianti destinati ai rifiuti urbani, fermo restando che essi restavano sul piano giuridico (cioè della disciplina amministrativa, fiscale e penale cui erano sottoposti) dei "rifiuti speciali".

⁶⁹ TAR Lazio, 13/04/2017, n. 4611, disponibile su www.reteambiente.it.

nonostante confermò il dovere dello Stato di definire i criteri alla base dell'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, concedendo al Ministero dell'Ambiente un termine di 120 giorni per l'emanazione di un nuovo decreto volto a disciplinare tale vuoto. Il termine prescritto trascorse senza successo in quanto a tale diffida fece seguito esclusivamente una bozza di decreto.

Tale mancata specificazione di criteri idonei comportò la realizzazione di un regime di assimilazione nettamente diverso tra Comuni.

Ciò ha permesso a diverse amministrazioni, attraverso il proprio regolamento, di procedere all'assimilazione di una quasi totalità dei rifiuti speciali. Questo ha generato una molteplicità di contenziosi amministrativi e tributari ma, nemmeno questi ultimi, hanno rappresentato un vero e significativo sprono per lo Stato nell'adempimento dei suoi doveri e tale situazione rimase invariata per più di un ventennio.

Al contempo, l'Europa prevedeva ipotesi di economia circolare, progettazione ecocompatibile e ambiziosi obiettivi di riciclaggio per imballaggi e rifiuti urbani. Gli intenti permisero la creazione del sopracitato "Pacchetto Economia Circolare" del 2018, comprendente la direttiva europea 2018/581/UE che ha modificato in maniera decisiva la precedente Direttiva 2008/98/CE. La nuova direttiva adottata persegue, sostanzialmente, due obiettivi: misure di prevenzione dei rifiuti mediante, ad esempio, l'eco-progettazione e il riutilizzo, e una gestione maggiormente responsabile dei rifiuti attraverso determinati obiettivi di riciclo.

Tali obiettivi sono stati posti al fine di incrementare notevolmente quello che la Commissione Europea ha rivelato essere un livello tuttora estremamente basso di riciclo dei rifiuti urbani nell'ambito dell'Unione Europea, oltre ad un'enorme disparità tra i diversi tassi di riciclo degli Stati membri. Tale disparità era sintomo delle radicate differenze nel calcolo dei tassi di riciclaggio effettuato da ogni Stato membro nella definizione di rifiuto urbano.

Allo scopo di elevare e migliorare i livelli effettivi di riciclaggio, la direttiva aveva la finalità di definire nuovi obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani, anzitutto predisponendo una definizione unitaria di tali rifiuti e armonizzando i metodi di calcolo dei tassi di riciclo.

Partendo dalla nuova definizione di rifiuto urbano⁷⁰ è possibile rilevare che tali rifiuti, definiti “simili”, non appartengono alla categoria dei rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani. Quest’ultima è stata eclissata dal d.lgs. n. 116 del 2020 attraverso cui i Comuni hanno visto venir meno il loro potere di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani. Ciò consegue che i rifiuti possono essere classificati solo in “urbani o speciali”.

I rifiuti c.d. “simili” sono stati espressamente definiti come quei rifiuti «*indicati nell’allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell’allegato L-quinquies*». ⁷¹

Ragion per cui, un rifiuto presente nell’elenco previsto dall’Allegato L-quater, nella Parte IV del t.u.a., è individuato come urbano esclusivamente se prodotto dalle attività inserite nell’Allegato L-quinquies. Quest’ultimo è comprensivo di tutte le possibili categorie di utenze non domestiche individuabili nel DPR 158/1999⁷². Le sole eccezioni, riprese dalla normativa europea, sono stabilite dall’art. 183, co. 1, lett. *b-sexies*), t.u.a.: rifiuti della produzione, dell’agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti di costruzione e demolizione.

Potrebbe sorprendere l’assenza dall’elenco dei c.d. rifiuti della produzione.

Questa esclusione deve, però, essere letta in accordo con l’art. 184, co. 3, lett. *c*), t.u.a., da cui è possibile evincere tale definizione di rifiuti speciali: «*i rifiuti prodotti nell’ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2*», ovvero, se diversi da quelli urbani.

La modifica normativa intervenuta ampliando la nozione di rifiuti urbani avrà, quindi, come effetto, quello di incrementare la quantità di rifiuti definiti tali. L’obiettivo a cui tende il legislatore mediante l’introduzione di tale nuova nozione di rifiuto urbano è quello di garantire un’applicazione omogenea ed uniforme sul

⁷⁰ Art. 183, co. 1, lett. *b-ter*), t.u.a., modificata dal d.lgs. n. 116/2020 di recepimento della più recente Direttiva 2018/851/UE, che ricomprende, insieme ai rifiuti domestici, anche quelli indifferenziati e da raccolta differenziata che provengono da fonti simili, per loro natura e composizione, ai rifiuti domestici.

⁷¹ Art. 183, co. 1, lett. *b-ter*), p.to 2, d.lgs. n. 152/2006.

⁷² Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

piano nazionale della disciplina dell'assimilazione.

Non è, però, altrettanto garantito che il servizio pubblico sia capace di far fronte ad un incremento delle quantità di rifiuti urbani, considerando che i Comuni non possono più usufruire dei loro poteri per disciplinare il processo di assimilazione in maniera proporzionale alla capacità di assorbimento dei rifiuti da parte del servizio pubblico locale.⁷³

3. Il caso socio-politico: “La terra dei fuochi” e il “Triangolo della morte”

Quello della “Terra dei Fuochi” rappresenta, ad oggi, uno dei più celebri casi italiani legati allo smaltimento illecito dei rifiuti causato da roghi,⁷⁴ con specifico riferimento ad una vasta area – di circa 1076 km² – dell'Italia meridionale, circoscritta, più precisamente, tra la provincia di Napoli e l'area sud-occidentale della provincia di Caserta.

Tale territorio, che comprende al suo interno una serie di comuni classificati ad alto rischio per la salute umana, è da anni scenario di discariche abusive e dell'abbandono incontrollato di rifiuti urbani, tossici e speciali, includendo un considerevole traffico illecito e sversamento di materiali velenosi di varia natura, quali piombo, acidi e scorie nucleari, prassi associata, frequentemente, alla combustione degli stessi.⁷⁵

L'espressione “*Terra dei Fuochi*” appare per la prima volta nel cd. “*Rapporto Ecomafie*” elaborato da Legambiente nel 2003 e, successivamente, viene utilizzato dal noto scrittore napoletano Roberto Saviano nel celeberrimo libro “*Gomorra*”, come titolo dell'undicesimo ed ultimo capitolo.

Con tale espressione ci si riferisce a un territorio decisamente esteso, coinvolgendo oltre cinquanta comuni, soprattutto nelle provincie di Napoli e

⁷³ MARTINO, *La nuova classificazione dei rifiuti: le criticità connesse all'estensione della nozione di rifiuto urbano*, cit.

⁷⁴ Si tratta di un'attività criminale che, nel corso degli anni, ha prodotto innumerevoli danni all'ambiente ed alla salute della popolazione locale, che ha iniziato ad ammalarsi di leucemie e altri tumori specifici. Celebre è il caso del “poliziotto eroe” Roberto Mancini, il primo ad occuparsi ufficialmente del caso in questione, deceduto dopo ad aver contratto un linfoma non-Hodgkin. Di recente, la Procura della Repubblica ha confermato che esiste una “relazione causale” tra l'attività delle discariche abusive e l'incidenza crescente di patologie tumorali tra gli abitanti della zona interessata.

⁷⁵ PASTORE, *Terra dei fuochi. I disastri ambientali della zona tra Napoli e Caserta*, 15/05/2021, in www.ilsussidiario.net

Caserta.

Trattandosi poi principalmente di aree rurali, l'inquinamento che ne deriva finisce per ripercuotersi in particolare sulle attività agricole e sull'allevamento praticati su terreni, di fatto, "avvelenati" dalla contaminazione provocata dalle diossine; ciò, di riflesso, va a influire negativamente sulla catena alimentare, fino a raggiungere i prodotti che quotidianamente si consumano.

La realtà da ultimo descritta, non concerne unicamente le singole zone rurali, ma anche quelle più densamente popolate, quali ad esempio i Comuni di Aversa, Giugliano, San Giuseppe Vesuviano e Afragola.

D'altra parte, l'emergenza dei rifiuti risulta essere per il Paese, e in particolare per la Regione Campania, una delle più grandi calamità mai vissute, fino ad assumere nel corso degli anni una connotazione tragica che ha tristemente minato, finanche a livello mondiale, l'immagine propria di quei luoghi che l'hanno vissuta e subita in prima persona.

Tale fenomeno, nel territorio campano, ha una vera e propria data di inizio: l'11 febbraio del 1994; data in cui venne emesso un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷⁶ con cui si è nominato un "Commissario straordinario di Governo" nella figura istituzionale del Prefetto della Repubblica, al fine di surrogare gli organi di gestione territoriale nell'ambito del settore dei rifiuti solidi urbani.

L'iniziale situazione problematica si è poi ulteriormente aggravata un paio di anni dopo, quando, dopo aver affidato la predisposizione di un apposito "Piano Regionale" di interventi emergenziali all'allora Presidente della Regione, il Governo decise di affidare temporaneamente al Prefetto di Napoli i poteri per l'individuazione dei siti.

L'anno successivo, più precisamente nel giugno 1997, la Giunta Regionale campana pubblicò il c.d. "Piano Regionale per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani", che prevedeva la realizzazione di due termovalorizzatori e di sette impianti di "combustibile derivato dai rifiuti" (C.D.R.): è questa l'epoca contraddistinta dalle c.d. "ecoballe", dei roto-rifiuti lavorati, pressati e compressi in carenza di ossigeno

⁷⁶ Dichiarazione dello stato di emergenza a norma dell'art. 5, co. 1, della l. 24 Febbraio 1992, n. 225, in ordine alla situazione determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani della Regione Campania.

e successivamente richiusi in diversi strati di pellicola di plastica; destinati poi ad essere smaltiti nei succitati macchinari per la produzione di energia.

Tuttavia, il progetto “termovalorizzatori” si rivelò sin da subito fallimentare, in quanto le suddette non vennero realmente impiegate nella combustione finalizzata alla realizzazione energetica, restando viceversa – per una quantità pari a circa sei milioni di tonnellate – depositate in siti che divennero, ben presto, delle vere e proprie “discariche a cielo aperto”, non fruibili in alcun modo, in quanto risultato di una non reale raccolta differenziata.

Il delicato quadro socio-politico appena descritto, si complica sempre più nel corso del tempo, parallelamente all’avanzare del disagio e delle proteste degli abitanti delle zone interessate, che richiedevano a gran voce l’immediata chiusura degli impianti: nel 2000, il Prefetto di Napoli, commissario governativo per la raccolta dei rifiuti, fu costretto a dichiarare pubblicamente che le discariche campane sono oramai definitivamente in via di saturazione.

Al contempo, malgrado vari commissariamenti e molteplici tentativi di risoluzione dell’emergenza susseguitesesi negli anni, si pensò di ripristinare talune discariche ormai dismesse o non più conformi – ad esempio, gli impianti di Serre (SA) e di Castel Volturno (CE) – e di trasferire in altre regioni italiane e in Stati esteri numerosissime tonnellate di rifiuti che, inevitabilmente, comportarono un vertiginoso aumento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (c.d. “*TARSU*”) a carico dei cittadini campani.

Alla suddetta situazione di stallo totale si approda, durante il Governo Prodi II, alla gravosa crisi del 2007, contrassegnata da una assoluta saturazione delle discariche in questione; ciò costringe il Governo ad intervenire nuovamente, individuando aree di potenziale apertura di ulteriori impianti ed indirizzando la soluzione dello smaltimento dei rifiuti verso la “regionalizzazione”, prevedendo la realizzazione di tre nuovi inceneritori.

L’anno successivo, in aggiunta, venne designato come “commissario straordinario per l’emergenza rifiuti” l’ex capo della Polizia di Stato, il Prefetto Gianni De Gennaro, decretando altresì la costruzione di ulteriori termovalorizzatori e individuando ben altri dieci siti di discarica,⁷⁷ tra cui quella – fortemente

⁷⁷ Decreto-legge n. 90 del 23 maggio 2008, convertito poi nella l. n. 123 del 14 luglio 2008.

osteggiata dai cittadini campani – di Chiaiano, in provincia di Napoli.⁷⁸

Attraverso il decreto-legge n. 90/2008, si prevedono, inoltre, taluni provvedimenti sanzionatori diretti verso tutti quei comuni italiani che non rispettino le normative relative alla raccolta differenziata e si autorizza la c.d. “Operazione strade pulite”.

Nello specifico, viene nominata una *task force* speciale, con il compito di rimuovere le circa trentasettemila tonnellate di residui presenti per le strade campane, presidiando nuovi siti atti allo stoccaggio temporaneo, come il noto termovalorizzatore di Acerra (NA): ciò decretava, di fatto, il 31 dicembre 2009 quale data di conclusione ufficiale dell'emergenza rifiuti.

Tuttavia, le problematiche e le criticità sul tema in parola, nella realtà dei fatti, sembrano tutt'altro che superate: al fine di limitare il sempre maggiore accumulo di scarti non smaltibili ordinariamente, il Governo Berlusconi IV decide di emanare il decreto-legge n. 172/2008, prevedendo una serie di nuovi reati finalizzati a punire i c.d. “furbetti dei rifiuti”; tra essi spicca, indubbiamente, l'arresto in flagranza per chiunque abbandoni residui speciali, pericolosi ovvero ingombranti.

Nel giugno 2007 viene avviata presso la Commissione Europea una procedura di infrazione, nei confronti del nostro Paese, per il perdurare della situazione emergenziale vista in precedenza, in piena violazione delle direttive comunitarie.

Il processo dinanzi alla CGUE si conclude, tre anni dopo, con una sentenza di condanna per l'Italia⁷⁹ per non aver adottato, più specificamente, tutte quelle misure necessarie al recupero o smaltimento dei rifiuti senza arrecare pericoli per la salute umana e pregiudizio all'ambiente e per non esser stata in grado di realizzare un'adeguata rete di impianti di smaltimento.

Non a caso, ancora oggi persiste il problema dell'abbandono incontrollato dei rifiuti nelle città campane e, malgrado una generale attenuazione susseguente

⁷⁸ L'apertura del sito in parola fu, difatti, oggetto di vivide proteste da parte dei cittadini delle aree limitrofe. Ciononostante, il Governo Berlusconi IV decise di approvare comunque la discarica con un decreto-legge apposito, mentre nel corso delle proteste si susseguirono tafferugli, arresti e diversi feriti.

⁷⁹ CGUE, Sez. IV, sent. n. C-297/08, del 04/03/2010, Commissione c/Italia, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

all'apertura delle discariche di Chiaiano e Tufino (NA), perdurano tuttora diverse criticità: ad esempio, esiste oggi un unico impianto di termovalorizzazione, chiaramente insufficiente a contrastare l'intero ciclo di smaltimento; spesso, perciò, l'unica soluzione possibile è quella di dislocare i rifiuti campani in altri Stati europei.

Fatte tali doverose premesse, risulta dunque semplice comprendere il contesto in cui la piaga della "Terra dei Fuochi" è nata e si è sviluppata, fino ad espandersi in maniera vertiginosa su tutto il territorio nazionale.

Il fenomeno è emerso, in realtà, solo attorno all'inizio degli anni '90, grazie alle dichiarazioni di taluni collaboratori di giustizia che hanno contribuito a far comprendere quanto significativi fossero gli interessi politico-economici coinvolti nel settore dello smaltimento dei rifiuti per le organizzazioni criminali, fornendo altresì informazioni utili per individuare le aree in cui i residui tossici erano stati seppelliti, ovunque nel nostro Paese.

Il fenomeno non è confinato al solo territorio campano: i veleni sono stati sversati, come riferito da numerosi collaboratori di giustizia,⁸⁰ anche nei terreni di altre regioni, quali l'Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto.⁸¹

Sulla base delle dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia, venne poi incardinata la maxi-inchiesta "Adelphi", una delle prime finalizzate alla lotta delle ecomafie, che ha permesso di svelare la rotta del traffico illecito di rifiuti, che si traduceva nello spostamento dei medesimi dalle grandi aziende del Nord ai terreni del Sud Italia.

Un recente Rapporto di Legambiente,⁸² inoltre, conferma come le organizzazioni criminali cominciano ad agire in tale settore, partendo dai residui urbani del Centro-Nord Italia, per poi passare a quelli pericolosi e speciali. Questi ultimi costituiscono, invero, circa l'80% dei rifiuti prodotti ogni anno nel nostro

⁸⁰ Proprio Perrella, d'altronde, nel corso della deposizione resa nel carcere di Vicenza - nel lontano dicembre 1992 - spiegava al Procuratore Franco Roberti come il business della droga sembrava non interessargli più: «No, adesso ho un altro affare. Rende di più e soprattutto si rischia molto meno. Si chiama monnezza, dottò. Perché per noi la monnezza è oro»; proprio in quel momento, ed attraverso quelle parole, l'ex boss del Rione Traiano aveva deciso di pentirsi.

⁸¹ MARINO, *Dice bene Saviano: indagare sul sistema dei consorzi tra pubblico e privati*, 06/01/2008, in www.didaweb.net

⁸² *Ecomafia 2022. Storie e numeri della criminalità ambientale in Italia raccontati nel report di Legambiente*, LEGAMBIENTE, cit.

Paese e, allo stesso tempo, quelli più costosi da smaltire,

Le dichiarazioni rese da collaboratori di giustizia, tra cui anche esponenti di spicco delle consorterie criminali attive nel settore, hanno consentito di comprendere il *modus operandi* utilizzato dai clan alla base del traffico e dello smaltimento illecito di rifiuti tossici e che avveniva, per l'appunto, nei territori della c.d. "Terra dei Fuochi".

Si tratta di un meccanismo pressoché infallibile: un terreno, di proprietà della camorra, viene convertito in una discarica di rifiuti, sia legali che non, per poi essere venduto allo Stato per la realizzazione di opere –ad esempio, strade – così che l'area venga ricoperta di cemento.

Il clan, difatti, guadagna ad ogni singolo passaggio sopra descritto: prima dall'apertura dell'impianto, poi dalla raccolta di rifiuti – specie se illegali – in seguito rivendendo quella stessa terra allo Stato che, comprensibilmente, affida da ultimo le opere di costruzione, al di sopra dell'area avvelenata, alle stesse imprese gestite dal clan. Un sistema tanto semplice quanto spietato, redditizio e letale.⁸³

Le affermazioni dei collaboratori hanno talvolta consentito di individuare tipologie e luoghi esatti in cui erano stati sversate le sostanze tossiche, come fanghi industriali, rifiuti di lavorazioni di ogni tipo e fanghi nucleari provenienti da comuni quali Genova, Milano, Massa Carrara, La Spezia ed anche da Stati esteri, come la Germania.

Secondo i racconti dei collaboratori, i materiali in parola venivano scaricati, nel corso della notte, ad una profondità di circa 20-30 metri; successivamente, si procedeva a coprire i medesimi con uno strato considerevole di terreno. Infine, per dissimulare l'illecito, veniva registrato attraverso una apposita bolla di accompagnamento un conferimento "legalmente valido" – seppur di per sé fittizio – effettuato nella discarica in questione, che riconosceva al clan circa cinquecentomila lire per ogni fusto smaltito mediante il seguente *iter*.

Fino ad oggi, si contano circa una ventina di ex mafiosi, adesso collaboratori di giustizia, che hanno confermato quanto il *business* appena descritto si basasse su di un sistema ben strutturato – capace di coinvolgere e corrompere numerosi

⁸³ PELUSO, *Dalla terra dei fuochi alle terre avvelenate: lo smaltimento illecito dei rifiuti in Italia*, cit., 18 s.

imprenditori, politici e funzionari pubblici – e che hanno soprattutto ammesso quanto esso fosse proficuo.

Basti pensare che il procedimento descritto in precedenza era in grado di generare, in favore delle organizzazioni criminali coinvolte, un profitto di circa 600-700 milioni di lire al mese, non a caso definite da uno dei collaboratori come «*un affare autorizzato, che faceva entrare soldi nelle casse dei clan. [...] Gli abitanti del paese rischiano di morire tutti di cancro entro venti anni; non credo, infatti, che si salveranno*».⁸⁴

Proprio a conferma di queste parole, invero, l'Istituto Superiore di Sanità ha recentemente dimostrato come esista una relazione causale tra i continui sversamenti illeciti di rifiuti – con le conseguenti dispersioni, nell'aria e nel sottosuolo, di sostanze tossiche – ed il sostanziale incremento delle patologie oncologiche.⁸⁵

In tale direzione si muove, inoltre, la rivista scientifica *The Lancet Oncology* che, in un articolo pubblicato nel lontano 2004, definisce la superficie compresa tra i comuni di Acerra, Nola e Marigliano come il c.d. “Triangolo della morte”.⁸⁶

Il testo, frutto dello studio di Alfredo Mazza - un ex ricercatore, oggi cardiologo, dell'Unità fisiologica clinica del CNR di Pisa - e di Kathryn Senior, aveva difatti evidenziato un notevole aumento della mortalità nelle già menzionate aree, dovuto all'alta incidenza di malattie tumorali, e correlato proprio alla presenza di discariche, sversamenti e roghi illegali di rifiuti tossici disseminati sul territorio in questione.⁸⁷

Oggi, nel “triangolo” vivono circa 550.000 persone, con un tasso di mortalità⁸⁸ per tumore al fegato del 35,9 per gli uomini e del 20,5 per le donne,

⁸⁴ Si tratta di un passaggio cruciale della deposizione di Carmine Schiavone, stralcio del verbale della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (XIII Legislatura), seduta di martedì 7 ottobre 1997, pag. 12 (parte segreta: declassificato ex art. 18 del Regolamento dell'Archivio storico, su deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 50 in data 31 ottobre 2013).

⁸⁵ Il riferimento è al c.d. “Studio sentieri”, condotto dall'I.S.S. nel 2014, è stato accertato un aumento della mortalità pari al 13% nelle aree tra Napoli e Caserta.

⁸⁶ THE LANCET ONCOLOGY, *Italian “triangle of death” linked to waste crisis*, 2004, vol. 5, 9, 525 ss.

⁸⁷ Nello specifico, per le patologie riconducibili all'inquinamento da diossina, si pensi, ad esempio, al tumore al fegato: l'età media degli ammalati è scesa al di sotto dei trent'anni - con picchi sino ai dodici - contro una media nazionale di circa cinquanta anni.

⁸⁸ Il tasso di mortalità indica il numero di deceduti l'anno, per ogni centomila abitanti.

contro una media nazionale pari a 14,0; tutto ciò a fronte di un indice di decessi generale per patologie tumorali che, in Campania, risulta tuttavia inferiore alla media italiana.

I dati riportati attestano come, in tali zone, sia in atto un vero e proprio biocidio, come confermano anche le dichiarazioni drammatiche dello stesso Dott. Mazza.⁸⁹

La situazione è inquietante specialmente se si pensa al fatto che, nei territori campani, tonnellate di materiali tossici liquidi e solidi, e anche nucleari, sono stati sversati, negli anni, senza alcun tipo di cautela o prudenza. Negli anni si sono rinvenuti, ad esempio, cumuli di sostanze velenose all'interno di cave abbandonate, di laghetti o pozzetti, di stabilimenti o cantieri dismessi; residui nocivi sono finanche stati impiegati come fertilizzante agricolo o come sottofondo stradale, causando una progressiva contaminazione ed inquinamento delle falde acquifere, delle fonti di irrigazione dei campi e dell'atmosfera.⁹⁰

Qualsiasi spazio o centimetro disponibile è stato ritenuto adatto, senza alcun tipo di remora: i clan sono persino arrivati a mescolare i predetti scarti con l'asfalto od il cemento; in altre parole, è stato letteralmente sperimentato qualsiasi mezzo utile ad occultare ogni indizio relativo a quegli stessi rifiuti con cui sono state addirittura realizzate strade.⁹¹

All'intero di tali territori, pertanto, discariche a cielo aperto e sostanze velenose finiscono per contaminare irrimediabilmente l'aria, ma anche l'acqua ed il cibo: si comprende dunque l'esigenza e l'urgenza di un'imponente opera di bonifica dell'intera area, che tuttavia potrebbe anche non essere risolutiva.

È certo che il quadro ambientale attuale risulti di fatto già nettamente

⁸⁹ DEL BELLO, DE LUCA, *Discariche piene di rifiuti tossici, quello è il triangolo della morte*, 01/09/2004, in www.peacelink.it. Il Dott. Mazza denuncia: «siamo di fronte a un allarme sanitario gravissimo; la questione dei rifiuti nell'Italia meridionale sta raggiungendo proporzioni epiche. La criminalità organizzata ha fatto dello smaltimento illegale dei rifiuti un vero business attraverso il controllo di 5.000 discariche illegali. Migliaia di persone sono state esposte a sostanze tossiche per decenni. Tutto è contaminato: gli agenti inquinanti nell'aria, nell'acqua e nei prodotti della terra sono ben al di sopra dei livelli consentiti. E non c'è dubbio che dietro quelle morti ci siano i rifiuti tossici».

⁹⁰ *Terra dei Fuochi: un viaggio alle origini del disastro ambientale*, 2015, in www.insic.it

⁹¹ Si noti, a riguardo, come nel 2010 è stato accertato che la superstrada che collega Palma Campania con i paesi del Vallo di Lauro è stata, appunto, realizzata grazie ai rifiuti tossici: si tratta di circa due chilometri e mezzo di cemento avvelenato e, per tale motivo, il tratto è stato posto sotto sequestro dalla Compagnia dei Carabinieri di Nola.

pregiudicato.

Infine, Il tema della “Terra dei fuochi” è giunto sino a Strasburgo: la Corte EDU – il 10 gennaio 2012 – ha condannato l’Italia per non essere stata in grado di far fronte, in maniera adeguata, all’emergenza rifiuti in Campania.⁹²

Nell’accogliere le tesi dei ricorrenti – in tutto 18 residenti e/o lavoratori nel comune di Somma Vesuviana – i giudici di Strasburgo hanno rilevato una violazione dell’art. 8 CEDU, posto a garanzia del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Questo perché, per molto tempo, le autorità italiane non hanno garantito il corretto funzionamento del sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti, mettendo a rischio la salute dei ricorrenti stessi.

Difatti, in seguito, nel 2015 circa 3.500 persone hanno adito alla Corte europea dei diritti dell’uomo, denunciando l’Italia per violazione del proprio diritto alla vita.⁹³

4. La tutela del fenomeno con il Testo Unico Ambientale: d.lgs. n. 152/2006

Nell’ordinamento interno italiano, la tutela dell’ambiente era costituita da una normativa di carattere speciale ed *extra codicem*: per questo motivo era stata predisposta una tutela legislativa per le singole componenti dell’ambiente e con interventi per lo più di “urgenza”. Questa circostanza aveva dato origine ad una normativa del tutto disorganica e con oggettiva difficoltà di coordinamento tra le norme, perciò, si è parlato al riguardo, di “inquinamento normativo”.⁹⁴

A tal riguardo, osservando gli interventi del legislatore, sembra scorgersi l’intento dello stesso a porvi rimedio: basti pensare alla legge n. 349/1986 con la quale venne istituito il Ministero dell’Ambiente. In quell’occasione il legislatore tentò di dar vita ad un’unitarietà ai diversi ambiti della tutela dell’ambiente con la positivizzazione di alcuni principi; in particolare, vennero affermati i principi di prevenzione e di risarcibilità del danno ambientale.⁹⁵

⁹² EDU sentenza 10 gennaio 2012, ric. n. 30765/08, disponibile su www.giustizia.it

⁹³ COLELLA, *Strasburgo condanna l’Italia per la gestione dell’emergenza rifiuti in Campania*, in *Dir. Pen. Cont.*, 13/01/2012.

⁹⁴ AMENDOLA, *Con i reati ambientali nel codice penale. Una difesa dall’inquinamento normativo*, in *Guida al Diritto*, 1999, 16, 13 ss.

⁹⁵ DE SANTIS, *Diritto Penale dell’ambiente. Un’ipotesi sistematica*, Milano, 2012, 214.

La legge n. 349/1986 fu anche l'occasione per l'introduzione di principi generale del diritto amministrativo⁹⁶ come il riconoscimento del diritto di accesso all'informazione ambientale⁹⁷, di partecipazione al procedimento amministrativo e la legittimazione per le associazioni ambientaliste in alcuni procedimenti giurisdizionali,⁹⁸ principi che vennero poi consacrati con la legge n. 241/1990.

Tale quadro normativo, tuttavia, relegava le fattispecie penale al ruolo di "diritto penale accessorio": le fattispecie rappresentavano una sorta di appendice alla disciplina amministrativa, rivestendo una funzione meramente sanzionatoria.⁹⁹

Il d.lgs. n. 152/2006 nasce, dunque, anche dall'esigenza oggettiva di dare unitarietà alla disciplina della tutela dell'ambiente e contiene "Norme in materia ambientale". Esso è costituito da sette parti.

La prima, su le disposizioni comuni e principi generali della materia ambientale; la seconda contiene le procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione dell'impatto ambientale e per l'autorizzazione integrata ambientale; la terza parte, riguarda, invece, la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione dei siti inquinati; la parte quarta contiene le norme in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinanti; la quinta parte prevede la disciplina della tutela dell'aria e della riduzione delle emissioni in atmosfera; la sesta parte, ancora, definisce la tutela risarcitoria per i danni dell'ambiente, ed infine vi è la parte sesta-*bis* che prevede una disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale.

All'indomani dell'entrata in vigore del decreto in analisi, lo stesso è stato oggetto di una feroce critica da parte della dottrina prevalente, venendo definito come «*la peggiore prova data dal legislatore nell'ultimo ventennio nel settore della normativa ambientale*».¹⁰⁰ Tale critica prende vita da un atteggiamento dell'organo legiferante di tipo centralista, tenuto conto dell'elaborazione del testo in tempi brevi

⁹⁶ DE SANTIS, *Diritto Penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, cit., 214 s.

⁹⁷ Cfr. art. 14, co. 3.

⁹⁸ Cfr. art. 18, co. 3.

⁹⁹ Ruga Riva, *Tutela penale dell'ambiente, Parte generale: principi, beni, tecniche di tutela*, Torino, 2021, 8.

¹⁰⁰ RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente, I principi fondamentali, gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*, Treviso, 2021, 9.

– ancora, sull’onda dell’urgenza – e della mancata reale partecipazione di associazioni ambientaliste, oltre che dell’assenza della Conferenza Stato-Regioni, come, invece, era stato espressamente richiesto nella legge-delega.¹⁰¹

4.1. Abbandono di rifiuti

Con l’espressione “abbandono di rifiuti” ci si riferisce alla prassi, sempre più frequente, relativa al rinvenimento – tanto in aree pubbliche quanto private – di diverse quantità e tipologie di oggetti, rilasciati dai propri detentori in assenza di qualsivoglia autorizzazione e nell’inosservanza della normativa esistente in materia.

Come già esaminato, la definizione stessa di rifiuto,¹⁰² fa riferimento a «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsi», riconoscendo dunque preminenza assoluta alla condotta del possessore di “disfarsi” del bene in questione, anziché focalizzare l’attenzione sull’elemento soggettivo, rappresentato dalla “volontà” o “dall’intenzione” del soggetto agente.

L’intero processo relativo all’amministrazione del ciclo dei rifiuti è indirizzato, difatti, allo smaltimento o al riutilizzo di questi ultimi; è pertanto chiaro che la *ratio* seguita dal legislatore sia quella di punire qualsivoglia condotta finalizzata a condizionare e a sviare, in qualche modo, il naturale percorso appena descritto.¹⁰³

Il fenomeno in esame concerne, pertanto, la condotta tipica di chiunque si disfi di residui attraverso modalità illecite – abbandonando o depositando i medesimi nell’ambiente circostante – ed è oggigiorno oggetto di una disciplina ben precisa, prevista dagli artt. 192; 255, co. 1 e 3 e 256, co. 2.

Più specificamente, l’articolo 192 del t.u.a., disciplina le due ipotesi di

¹⁰¹ Difatti, inizialmente, il decreto aveva subito un veto da parte del Presidente della Repubblica che si rifiutò inizialmente di promulgare il decreto, chiedendo chiarimenti al governo per poca chiarezza della procedura adottata. In tal senso, per approfondimenti sulla questione, AMENDOLA, *Il nuovo testo unico ambientale. Prime osservazioni*, 2006, disponibile su www.dirittoambiente.com

¹⁰² Art. 183, co. 1, lettera a), t.u.a.

¹⁰³ Sul punto PAONE, *La raccolta e il trasporto dei rifiuti “in forma ambulante”: che ne pensa la giurisprudenza?*, in *Riv. Trim. di Dir. Pen. dell’Amb.*, 03/07/2014, 111 ss, disponibile su www.lexambiente.it

“mero abbandono” e di “deposito incontrollato” dei rifiuti nel soprasuolo o nel sottosuolo, disponendo a riguardo che «l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. [...] chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario [...]».¹⁰⁴

Si tratta di una previsione già presente nel D.P.R. n. 915/1982, ai sensi dell'art. 9, e confermata successivamente dall'art. 14 del Decreto Ronchi, che ha di fatto riproposto la fattispecie in questione negli stessi termini oggi stabiliti all'interno del t.u.a.: così facendo, il legislatore ha preferito porre il *focus* sull'interesse tutelato dalla norma, cioè sulla nozione di ambiente inteso, nel suo complesso, come bene giuridico autonomo e perciò meritevole di tutela; non limitando il suddetto ai concetti di “salute” e di “incolumità pubblica”.¹⁰⁵

Il primo comma della disposizione in oggetto, pertanto, chiarisce il significato di “abbandono”, facendo riferimento al comportamento del detentore che, dapprima rilascia un oggetto nell'ambiente e, successivamente, se ne disinteressa totalmente: sicché, tale violazione, può tradursi tanto in una condotta cosciente espressamente diretta allo scopo – si pensi ad un lancio di pattume lungo una strada – quanto in una qualsiasi altra azione da cui derivi l'evento vietato dalla norma.¹⁰⁶

La *ratio* della disposizione è chiara: reiterare il veto di «abbandono e deposito incontrollato di rifiuti», la cui inadempienza determina l'obbligo di rimozione e ripristino dello stato dei luoghi e aziona il meccanismo sanzionatorio previsto agli artt. 255 e 256 del Codice dell'ambiente.

In particolare, il primo comma dell'art. 255 stabiliva, prima delle recenti modifiche di cui al decreto-legge 1° agosto 2023, n. 105 convertito con

¹⁰⁴ Il quarto comma della disposizione in parola, inoltre, statuisce che «qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica [...], sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa [...]».

¹⁰⁵ PRATI, *L'abbandono incontrollato di rifiuti: qualche osservazione anche alla luce della novella*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1997, 572.

¹⁰⁶ PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, 2° comma, d.lgs. n. 152/06), è un reato permanente?*, in *Dir. Pen. Cont.*, 16/07/2015, 1 s, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137, che chiunque ponga in essere una condotta di abbandono o di deposito di rifiuti in violazione delle disposizioni di cui agli artt. 192, co. 1 e 2, 226, co 2, e 231, co. 1 e 2, t.u.a., è punito con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, salvo quando disposto dall'art. 256, co. 2, t.u.a. La disposizione da ultimo citata prevede che le pene di cui al comma 1 del citato art. 256, si applichino anche ai titolari di imprese e a responsabili di enti nelle ipotesi di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti in violazione del divieto *ex art. 192, co. 1 e 2, t.u.a.*

Con il citato. n. 105 del 2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 137 del 2023, si prevede ai sensi dell'art. 255, co. 1, t.u.a. l'applicazione di una sanzione penale – nelle specie, l'ammenda da mille a diecimila euro - nell'ipotesi di abbandono di rifiuti, in violazione delle disposizioni di cui agli artt. 192, co. 1 e 2, 226, co. 2, e 231, co. 1 e 2, t.u.a., compiuto da persone fisiche che non siano né titolari di imprese, né responsabili di enti.

La fattispecie criminosa in esame è, inoltre, configurabile laddove ricorrano due requisiti specificamente previsti dalla legge in esame: occasionalità del comportamento posto in essere ed esigua quantità di residui depositati.

In presenza di entrambi gli elementi, dunque, troverà applicazione l'art. 255 del t.u.a. Nel caso, invece, venga oltrepassata la soglia della “modestissima quantità” prevista dalla succitata disposizione ricorre l'ipotesi di “deposito incontrollato di rifiuti” così come definito all'art. 256 co.2 t.u.a.: si tratta di un'ipotesi a metà tra il “mero abbandono” e la “realizzazione di discarica non autorizzata”. In tale direzione muove una pronuncia della Suprema Corte che, nel 2011, statuisce che *«integra il reato di deposito incontrollato di rifiuti allo stato liquido lo spandimento, alla rinfusa ed a tempo indeterminato, dei fanghi di sedimentazione derivanti da attività di allevamento raccolti in vasche fuori terra, non rilevandone il legittimo, ma parziale, impiego nell'attività di fertirrigazione»*.¹⁰⁷

Un'ulteriore differenza in merito alle due fattispecie in oggetto concerne le pene previste a riguardo: mentre l'art. 255 del t.u.a. optava, prima della recente

¹⁰⁷ Cass. pen., Sez. III, 31/05/2011, n. 21785, disponibile su www.tuttoambiente.it

novella, per la sola sanzione amministrativa, la norma successiva individua un elaborato impianto sanzionatorio che, nello specifico, statuisce che: «*chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione [...] 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*».

Le condotte appena descritte, in aggiunta, devono presentare caratteristiche di occasionalità ed episodicità tali da non deteriorare l'ambiente in maniera permanente; altrimenti, si configurerebbe la fattispecie, ben più grave, di discarica abusiva ex art. 256, co. 3, t.u.a., denotata da un'azione di deposito incontrollato di rifiuti reiterato nel tempo, secondo modalità non occasionali, bensì aventi carattere di definitività.

In tal senso, una recente sentenza della Cassazione precisa come, al fine di configurare la fattispecie in esame, sono da considerarsi elementi sintomatici – seppur non condizioni essenziali – «*l'allestimento di un'area con l'effettuazione di opere, quali lo spianamento del terreno, apertura di accessi, sistemazione, perimetrazione o recinzione e [...] un'organizzazione, sia pur rudimentale, di persone o cose dirette al funzionamento della medesima*»¹⁰⁸ e finalizzati a provocare un deturpamento, quantomeno indicativo, della zona interessata, ovvero una «*alterazione permanente dello stato dei luoghi, requisito che è certamente integrato nel caso in cui sia consistente la quantità di rifiuti depositata abusivamente*».¹⁰⁹

Di riflesso, per potersi parlare di discarica abusiva è essenziale il verificarsi di molteplici atti di abbandono – realizzati con una certa assiduità ed abitudine – relativi a notevoli quantità di residui, tali da depauperare l'intera area in cui gli stessi si trovano; il “mero abbandono”, al contrario, richiede il concretizzarsi di un unico smaltimento di residui che ha luogo, oltretutto, in maniera del tutto occasionale ed improvvisata, in riferimento a una quantità circoscritta di oggetti o sostanze, tale da

¹⁰⁸ Cass., pen., Sez. III, 21/10/2010, n. 42436, disponibile su www.jstor.org

¹⁰⁹ Cass., Sez. pen., 08/09/2004, n. 36062, www.italgiure.giustizia.it

non provocare alcun degrado permanente all'ambiente.

Alla luce di quanto descritto, dunque, può comprendersi come la disciplina relativa all'abbandono dei rifiuti, debba oggi esser considerata come un vero e proprio dettame di "chiusura" del sistema, teso ad evidenziare la propria funzione di meccanismo sanzionatorio delle condotte aggressive "atipiche".¹¹⁰

4.2. Attività di gestione di rifiuti non autorizzata

Come appena visto, il terzo comma dell'art. 256 del t.u.a., stabilisce che: *«chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro»*.¹¹¹

La disposizione in parola è, dunque, prevede una pena, nel contempo detentiva e pecuniaria, nei confronti di chi realizzi o gestisca una discarica abusivamente, ovverosia in mancanza delle necessarie autorizzazioni.

Con il termine "realizzare" si fa riferimento alla predisposizione ed allestimento di un'area impiegata come sito di scarico: si pensi a dei lavori di sterramento o di livellamento del terreno, che rendano il sito fruibile ai fini di deposito; l'elemento oggettivo del reato in questione attiene, quindi, al momento in cui i lavori possano definirsi sufficienti a recepire il deposito di rifiuti.

Tuttavia, all'interno del t.u.a., non è prevista alcuna definizione di "discarica"; ne viene fatta, viceversa, rapida menzione unicamente nell'allegato B alla parte quarta, ove si parla di *«deposito sul suolo o nel suolo (ad esempio discarica)»*, senza ulteriori precisazioni in merito a requisiti, dimensioni e durata temporale.

La nozione di "discarica" è dunque da rintracciare nel d.lgs. n. 36/2003, che definisce la suddetta come *«un'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, [...] nonché qualsiasi area ove i rifiuti*

¹¹⁰ PRATI, *L'abbandono incontrollato di rifiuti: qualche osservazione anche alla luce della novella*, cit.

¹¹¹ La pena in oggetto è aumentata, con l'arresto da uno a tre anni e con l'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila, qualora la discarica sia destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi.

*sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno».*¹¹² Il rimando è, di conseguenza, a qualsivoglia superficie sul cui suolo vengano abbandonati residui, o che risulti finalizzata al deposito temporaneo dei medesimi per un periodo superiore ad un anno.

Risulta altresì palese come, in relazione al dato temporale di «un *anno*», lo stesso non possa ritenersi quale presupposto inderogabile¹¹³: si può, pertanto, parlare di “discarica” anche qualora i residui vengano depositati per un tempo molto inferiore, qualora *ab origine* gli stessi siano destinati ad abbandono, o vengano smaltiti – ad esempio, mediante seppellimento, secondo modalità che portino ad escludere il c.d. “deposito temporaneo”.

Tale orientamento fornisce, senza dubbio, un’interpretazione meno ambigua di ciò che si intende per “discarica”, non potendo chiaramente farsi riferimento ai soli luoghi riservati e legittimati a ricevere i rifiuti: nella realtà, invero, sempre più frequentemente vengono costituiti siti di deposito illeciti attraverso un accumulo incontrollato di oggetti e materiali, all’interno di aree chiaramente non deputate ad accoglierli.¹¹⁴

In tale direzione muove una recente sentenza della Cassazione che, più specificamente, valuta la semplice condotta di «*accumulo di rifiuti*» sufficiente per configurare il reato di discarica abusiva ex art. 256, co. 3, t.u.a.

La Suprema Corte ha difatti definito del tutto irrilevante, ai fini della configurabilità dell’illecito, la totale assenza di «*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*».¹¹⁵

Ad ogni modo, comprendere appieno quale sia la linea di demarcazione tra il reato di “discarica non autorizzata” ed un semplice caso di “abbandono di rifiuti”, non è cosa affatto agevole: il confine è indubbiamente labile ma le conseguenze sul

¹¹² Art. 2, co. 1, lett. g), d.lgs. n. 36 del 2003, in applicazione della direttiva CE n. 31/1999 sulle discariche di rifiuti.

¹¹³ Cass. pen., Sez. III, 11/07/2014, n. 30583, disponibile su www.tuttoambiente.it

¹¹⁴ D’AGOSTINO, SALOMONE, *La tutela dell’ambiente: profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011, 457 ss.

¹¹⁵ Cass. pen., Sez. III, 31/08/2018, n. 39339, disponibile su www.ambientediritto.it.

piano sanzionatorio sono rilevanti

Ad esempio, nella giurisprudenza di merito è stato affermato che l'abbandono di una lattina è *«equiparabile allo scarico di uno stock di mille lattine»*, assolvendo perciò l'imputato per avere sì abbandonato i residui in questione, ma solo in un'unica occasione.¹¹⁶

In direzione totalmente opposta, però, si è espressa la Cassazione,¹¹⁷ affermando che si ha discarica abusiva anche attraverso *«un unico conferimento di ingenti quantità di rifiuti, che faccia però assumere alla zona interessata l'inequivoca destinazione di ricettacolo di rifiuti, con conseguente trasformazione del territorio mentre nel mero abbandono di rifiuti vi è la natura occasionale e discontinua di tale attività rispetto a quella, abituale o organizzata, di discarica»* e condannando, così, il soggetto assolto in primo grado.¹¹⁸

I suddetti contributi giurisprudenziali hanno permesso di pervenire, nel corso degli anni, alla elaborazione di un concetto di “discarica” più preciso e meno disorganico, che consenta di ricomprendere i vari comportamenti in cui l'illecito in oggetto si sostanzia: una serie di azioni – ordinarie e reiterate – di accumulo di residui che, nel tempo, hanno finito per acquisire natura di definitività, in antitesi all'occasionalità della fattispecie del semplice abbandono.

In tal senso, la Cassazione specifica che *«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»*.¹¹⁹

Oltre al dato temporale analizzato in precedenza, dunque, è imprescindibile la presenza di una serie di ulteriori requisiti elaborati dalla giurisprudenza, ovvero sia l'accumulo ripetuto, non occasionale, la definitività dell'abbandono, l'eterogeneità del cumulo di oggetti, sostanze o materiali, il deterioramento,

¹¹⁶ Tribunale di Asti, sentenza del 17/06/2016, disponibile su www.lexambiente.it.

¹¹⁷ Cass. pen., Sez. III, 11/04/2017, n. 18399, disponibile su www.ambientediritto.it

¹¹⁸ *Il reato di discarica abusiva*, SIMION, 13/02/2018, disponibile su www.giuridica.net

¹¹⁹ Cass. pen., Sez. III, 31/08/2018, n. 39339, cit.

quantomeno tendenziale, dello stato dei luoghi, a cagione della presenza dei materiali o delle sostanze ammassate.¹²⁰

Tutte le ipotesi di depositi di residui sporadici, o tuttavia di modeste quantità, integrano dunque il reato di abbandono di rifiuti *ex art. 256, co. 2, t.u.a.* – in particolar modo se hanno ad oggetto rifiuti non pericolosi – se messi in atto da titolari di impresa o responsabile di enti, come in precedenza anticipato.

Per converso, ricorre la fattispecie di discarica abusiva in tutti i casi di atti di abbandono reiterati ovvero isolati ma quantitativamente rilevanti; l'illecito può, altresì, esser realizzato da chiunque: sarà necessaria un'organizzazione di mezzi e soggetti anche grossolana, priva di una strutturazione particolare in termini imprenditoriali, non occorrendo necessariamente la predisposizione di un impianto comparabile a quelli autorizzati.

La fattispecie criminosa in oggetto è pertanto configurabile, ad esempio, anche in caso di un semplice luogo di scarico non recintato ovvero di un territorio sfruttato da un unico soggetto al fine di depositare assiduamente residui, abbandonandoli, senza l'ausilio di altri individui.

In definitiva, per la sussistenza del reato di “discarica non autorizzata”, *ex art. 256, co. 3, t.u.a.*, è essenziale la creazione di un'area di accumulo di materiali che, non essendo stati rimossi nei tempi e nei modi prestabiliti dalla legge, provocano di fatto il susseguente degrado della superficie su cui insistono.¹²¹

D'altra parte, può definirsi come “abusivo” persino un sito di fornito di licenza, qualora una porzione dello stesso venga destinata al deposito dissimulato di residui non autorizzati, ovvero quando l'ammasso degli stessi abbia luogo in una sezione diversa da quella legittimata.

4.3. Realizzazione e gestione di discarica abusiva

In tema di discariche, come visto nelle pagine precedenti, la norma di riferimento è il d.lgs. n. 36/2003, in attuazione della direttiva comunitaria 1991/31/CE,¹²² che fissa i principi di gestione e amministrazione delle medesime,

¹²⁰ Cass. pen., Sez. III, 16/02/2010, n. 6266, disponibile su www.ambientediritto.it

¹²¹ Cass. pen., Sez. III, 06/11/2008, n. 41351, disponibile su www.reteambiente.it

¹²² D.lgs 13 gennaio 2003, n. 36 "*Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12/03/2003.

assieme ai requisiti richiesti per il rilascio della relativa licenza; definendo altresì meticolosamente ciò che possa o meno conferirsi all'interno dell'impianto in questione, attraverso il rinvio al D.M. 27 settembre 2010.¹²³

Un recente orientamento giurisprudenziale ha cercato di catalogare le peculiarità specifiche di una discarica, definendo la stessa come «*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*».¹²⁴

La suddetta pronuncia, in aggiunta, precisa come non rientrino in tale descrizione tutte le strutture in cui vengono depositati scarti che, successivamente, siano destinati al trasporto in stabilimenti atti al recupero, trattamento o smaltimento dei medesimi 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*»¹²⁵, garantendo in tal modo, mediante il riferimento al dato temporale, di discernere ciò che è definibile come “discarica” da ciò che rientra in altre attività gestionali.

Il terzo comma del succitato art. 256 del t.u.a., inoltre, annovera tra le condotte censurate *ex lege* la realizzazione e la gestione di discarica abusiva. Quanto alla prima, essa si traduce anzitutto nella selezione di un'area, finalizzata all'allestimento di un deposito abusivo in mancanza di qualsivoglia autorizzazione e all'espletamento delle operazioni utili a tal fine, come ad esempio la predisposizione di un recinto, il livellamento del terreno, l'apertura di un ingresso, e così via.

Venendo alla seconda, viceversa, essa si identifica nella predisposizione di un *business* autonomo – successivo alla realizzazione – che, per poter essere configurato come un illecito, deve essere posto in essere in assenza di una specifica autorizzazione; tuttavia, ciò concerne una fase successiva al concretarsi della discarica in parola.

¹²³ Si tratta del Decreto Ministeriale attualmente in vigore, in sostituzione del precedente D.M. del 3 agosto 2005, oggi abrogato.

¹²⁴ Cass. pen., Sez. III, 29/11/2013, n. 47501, disponibile su www.ambienteditto.it

¹²⁵ Cass. pen., Sez. III, 29/11/2013, n. 47501, cit.

“Gestire” una discarica significa, ordunque, anzitutto allestire un insieme di individui e mezzi avente un grado di strutturazione e di pianificazione quantomeno rilevante, volto a far funzionare il sito in questione e che, come visto, può essere realizzato tanto dall’autore stesso di quest’ultimo, quanto da altri soggetti.

In riferimento alle due tipologie di condotte prima esposte, dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che, queste, non possano configurarsi se non in forma commissiva.

In tale direzione muove, difatti, la sentenza Zaccarelli”, emessa nel 1994 dalla Cassazione a Sezioni Unite,¹²⁶ ripresa poi in molteplici provvedimenti successivi della Corte stessa, come nel “caso Boccabella”,¹²⁷, in cui si afferma che *«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»*.¹²⁸

Indiscutibilmente, in riferimento alla “realizzazione” di quanto sopra esposto, risulta complicato configurare una condotta di tipo omissivo; ciò perché essa, per poter effettivamente esser posta in atto, abbisogna di svariate azioni attive, ossia basate su di un *facere* dell’agente

Passando alla “gestione”, viceversa, lo scenario è diametralmente differente: un minoritario orientamento giurisprudenziale tende a ritenere percorribile la strada del comportamento omissivo, vale a dire del semplice “mantenimento” di una discarica realizzata da altri soggetti. In tale senso, tuttavia, risulta più complicato stabilire se sussiste o meno un’eventuale corresponsabilità di chi acquista o dispone del terreno in questione: una serie di pronunce sul tema hanno corroborato tale tesi,

¹²⁶ Cass. pen., Sez. Un., 05/10/1994, n. 12753, disponibile su www.italgiure.giustizia.it

¹²⁷ Cass. pen., Sez. III, 21/09/2006, n. 31401, *ivi*.

¹²⁸ Più specificamente, con una pronuncia del 25 gennaio 2002, il Tribunale di Avezzano dichiara Boccabella Antonio colpevole del reato di gestione discarica non autorizzata per avere, in qualità di proprietario del luogo, realizzato e comunque gestito un sito abusivo di deposito di rifiuti pericolosi - materiali ferrosi e plastici derivanti da lavorazioni industriali, pneumatici e macchie d’olio - condannando lo stesso alla pena detentiva di sei mesi ed Euro 2.580,00 di ammenda, con la susseguente confisca dell’area in questione. La Corte d’appello dell’Aquila, con sentenza del 26 marzo 2004, confermò in toto il provvedimento di primo grado.

asserendo che «*il concetto di gestione di discarica deve essere inteso in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo sia attivo che passivo diretto a realizzare ed anche tollerare e mantenere lo stato di fatto che costituisce reato*».¹²⁹

In direzione opposta muovono, al contrario, dottrina e giurisprudenza prevalenti, rimarcando come il soggetto che acquista un fondo, sul quale sorge poi una discarica, non può esser considerato imputabile penalmente se non pone in essere atti finalizzati ad eliminare i rifiuti depositati in quell'area: il terzo comma dell'art. 256 del t.u.a., invero, non implica alcun obbligo di attivarsi per impedire il verificarsi di un evento specifico.

Pertanto, nonostante ancora oggi permangano perplessità sul tema in oggetto, la tendenza preminente è quella di escludere la configurabilità della condotta omissiva, tanto per la realizzazione quanto per la gestione di discarica abusiva. Nella giurisprudenza di merito è stata enfatizzata l'esigenza di analizzare minuziosamente il comportamento del possidente della zona su cui sorge la discarica, per evitare che dietro al contegno passivo non si celi in realtà una gestione di fatto della discarica.¹³⁰

Quanto alla natura del reato in esame, l'orientamento maggioritario considera il medesimo come reato di tipo permanente, come riconosciuto dalla citata sentenza Zaccarelli del 1994 e da molteplici successive pronunce della Suprema Corte, che specificano come la creazione di una discarica termini nel momento in cui siano effettivamente ultimate tutte le operazioni necessarie al suo allestimento, producendo così effetti permanenti, come avviene ad esempio nel reato di edificazione abusiva. In particolare, «*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*».¹³¹

¹²⁹ Cass. pen., Sez. III, 14/07/2022, n. 47373, disponibile su www.italgiure.giustizia.it

¹³⁰ Pret. Terni, 31/01/1995, sancisce che «*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*».

¹³¹ Cass. pen., Sez. III, 30/11/2006, n. 1933, disponibile su www.lexambiente.it

Di conseguenza, anche l'atto di "gestire" un sito di deposito integra la fattispecie di reato permanente, quantomeno finché la gestione possa definirsi esistente, attiva ed operativa: come riconosciuto dalla Suprema Corte, l'offesa perdura sino al verificarsi del conclusivo atto di sversamento o smaltimento illecito, terminando solo con il cessare della gestione.¹³²

Occorre perciò chiarire cosa si intenda per "atto conclusivo di sversamento o smaltimento illecito", poiché, in un primo momento, si è ritenuto che la permanenza del reato venisse meno solo al momento dell'"ultimo conferimento in discarica".

Tuttavia, tale teoria non può essere accolta, in virtù del fatto che l'attuale nozione di "gestione", prevista dal t.u.a., va intesa in senso più ampio possibile: ai sensi dell'art. 183 del t.u.a., invero, essa deve altresì ricomprendere tutte le attività di controllo poste in essere successivamente alla chiusura dell'impianto in parola.¹³³

Le predette operazioni vengono, specificamente, precisate ai sensi dell'art. 8 del citato d.lgs. n. 36/2003, ove compare la definizione di "discarica", facendo espresso riferimento al c.d. "piano di gestione post-operativa" del sito di deposito, ossia ad una serie di verifiche da effettuarsi subito dopo la chiusura del medesimo.¹³⁴

Pertanto, la giurisprudenza è divenuta nel tempo incline ad includere, nel concetto di "gestione", anche le fasi di controllo e vigilanza successive alla chiusura della struttura, decretando che in assenza di un "piano post-operativo" possa, perciò, configurarsi l'ipotesi di discarica abusiva ex art. 256, co. 3, t.u.a.¹³⁵

Al fine di superare qualsivoglia incertezza sul tema in questione, una recente pronuncia della Corte Suprema ha stabilito che *«la permanenza del reato si protrae per tutta la fase della gestione post-operativa della discarica, cessando solo con la*

¹³² Cass. pen., Sez. III, 02/04/2007, n. 13456, disponibile su www.avvocato.it

¹³³ Art. 183, co. 1, lett. n), t.u.a., stabilisce, difatti, che è definibile come «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».

¹³⁴ Art. 8, co. 1, lett. h), d.lgs. n. 36 del 2003, definisce 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».

¹³⁵ In tal senso, Cass. pen., Sez. III, n. 39781/2016: «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».

*rimozione dei rifiuti, o con l'ottenimento delle autorizzazioni, o in assenza con la pronuncia della sentenza di primo grado»¹³⁶ statuendo, in tal modo, la conseguente posticipazione del *dies a quo* della prescrizione.*

Inoltre, la fattispecie criminosa in esame è un reato comune, ovverosia realizzabile da chiunque, tanto in maniera dolosa quanto colposa costituendo un'ipotesi contravvenzionale. Infatti, la Cassazione ha affermato che «*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*»;¹³⁷ la *ratio* è dunque quella di punire anche il gestore dell'impianto che agisca con imprudenza e negligenza, violando le direttive previste nella licenza, e smaltendo dei rifiuti in maniera illecita.

2.4. Combustione illecita di rifiuti

La questione attinente al tema della combustione illecita di rifiuti costituisce, oggi, una piaga in grado di creare ripercussioni sulla salute umana, sulla qualità dell'aria e sull'ecosistema circostante.

Si fa qui espresso riferimento alla pratica di incendiare, illegalmente, enormi quantità di residui abbandonati sul suolo, provocando in tal modo emissioni di inquinanti atmosferici e di sostanze velenose, tra cui le diossine, dei composti organici estremamente tossici e cancerogeni.

Il fenomeno in oggetto rappresenta, indubbiamente, una problematica ambientale di non poco conto, emersa pubblicamente nel nostro Paese nel corso dell'ultimo decennio, quando la quantità di roghi dolosi ha tristemente subito un notevole incremento.

A tale riguardo, il legislatore, in seguito al verificarsi di numerosi episodi sempre più allarmanti per la salute pubblica e d'un'incessante pressione da parte dei *mass media*, ha introdotto una nuova fattispecie criminosa: il reato di combustione illecita di rifiuti. Più specificamente, il 10 dicembre del 2013 viene emanato un decreto-legge, presto rinominato "Decreto Terra dei fuochi",¹³⁸ composto da dieci

¹³⁶ Cass. pen., Sez. III, n. 32797/2013.

¹³⁷ Cass. pen., Sez. III, n. 3430/2013.

¹³⁸ Decreto-legge n. 136/2013, anche conosciuto come "Decreto Terra dei fuochi", convertito in l. 6 febbraio 2014, n. 6175.

articoli contenenti una serie di prescrizioni finalizzate a contrastare la preoccupante situazione emergenziale nell'area tra Napoli e Caserta.

Il decreto in rilievo,¹³⁹ convertito con modificazioni dalla legge n. 6175 del 2014, ha inserito all'interno del t.u.a. il nuovo articolo 256-*bis* che, al primo comma, sancisce che: «*salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni*».¹⁴⁰

Fino all'introduzione della fattispecie in esame, difatti, la condotta incriminata rientrava nella disciplina, già oggetto di disamina, della discarica abusiva ex art. 256 del t.u.a.; ciò quantomeno prima che il legislatore prevedesse una ipotesi delittuosa *ad hoc*, al fine di impedire il proliferarsi di incendi illeciti e le conseguenze devastanti degli stessi sulla salute umana.

Si tratta anzitutto di un reato comune, in cui l'elemento oggettivo si traduce nel mero atto di combustione di cumuli di rifiuti «*abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata*»¹⁴¹; non è, pertanto, necessario il propagarsi delle fiamme, essendo sufficiente anche un unico e localizzato rogo individuale. Inoltre, non necessariamente ciò deve tradursi in un vero e proprio “*incendio*”, dal momento che, come riconosciuto da attenta dottrina, l'appiccamento del fuoco «*si verifica quando il bene in tutto o in parte comincia a bruciare, pur senza sprigionare fiamme*».¹⁴²

È bene precisare invero che, diversamente da quanto sancito dall'art. 423 c.p., che punisce con la reclusione da tre a sette anni «*chiunque cagiona un incendio*», la disciplina di cui all'art. 256-*bis* del t.u.a. fa espresso riferimento alla combustione di rifiuti.

La locuzione adoperata dal legislatore, dunque, permette di ritenere

¹³⁹ Decreto-legge n. 136/2013, convertito in l. 06/02/2014, n. 6175, recante «*Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate*».

¹⁴⁰ Tale normativa, inoltre, stabilisce che «*nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica*».

¹⁴¹ Ove per “*rifiuto*” si fa riferimento all'art. 183, co. 1, lett. a), t.u.a., che ricomprende qualunque genere di rifiuto urbano, artigianale od industriale.

¹⁴² Sul punto CORBETTA, sub *Art. 424*, in MARINUCCI, DOLCINI (a cura di), *Codice penale commentato*, 2^a ed., Padova, 2006, 3203.

configurabile la fattispecie criminosa in oggetto nel momento stesso in cui vi sia la mera presa delle fiamme sui residui, a prescindere dalla diffusione o meno del fenomeno incendiario: si tratta, pertanto, di un reato di pericolo presunto, ove la nocività dell'azione posta in essere è da ritenersi implicita, senza possibilità di prova contraria rispetto alla sua effettiva sussistenza.

D'altra parte, la *ratio* della novellata disciplina è quella di punire il soggetto che «*appicca il fuoco*» e non quello che «*cagiona un incendio*»: ciò configura il crimine in esame come un reato di pericolo concreto e di condotta¹⁴³, in cui non è necessario dunque provare la sussistenza di un «*danno ambientale derivante dal fuoco od il pericolo per la pubblica incolumità o per l'ambiente; si tratta, quindi, di una concreta applicazione del principio di precauzione*».¹⁴⁴ La fattispecie in esame assume, inoltre, natura di fattispecie sussidiaria, trovando applicazione salvo che il fatto non costituisca un reato più grave.

L'elemento soggettivo è rappresentato dal dolo e, più dettagliatamente, dal dolo intenzionale: il sopra citato rimando all'atto di “appiccare” si traduce nel proposito chiaro e categorico di dar fuoco ai rifiuti; la medesima pena, come sancito al secondo comma dell'art 256-bis, si applica «*a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti*».

Quanto all'oggetto materiale, viceversa, esso è rappresentato dai rifiuti, appunto, sulla base della nozione prevista dall'art. 183 del t.u.a.: trattasi quindi di sostanze od oggetti «*abbandonati o depositati in maniera incontrollata*».

In riferimento alle fattispecie non aggravate può trovare applicazione la causa di non punibilità della “*particolare tenuità del fatto*”, ex art. 131-bis c.p. dovendo il giudice «*rilevare se, sulla base dei due indici-requisiti della modalità della condotta e dell'esiguità del danno e del pericolo, [...] sussista l'indice-criterio della particolare tenuità dell'offesa e, con questo, coesista quello della non abitualità del comportamento*»¹⁴⁵.

Secondo tale orientamento, inoltre, per potersi parlare di “*particolare*

¹⁴³ Cass. pen., Sez. III, 17/11/2017, n. 5261, disponibile su www.ambientediritto.it; Cass. pen., Sez. III, 29/04/2021, n. 16346, *ivi*.

¹⁴⁴ Cass. pen., Sez. III, 17/11/2017, n. 5261, *cit.*,

¹⁴⁵ Cass. pen., Sez. III, 17/11/2017, n. 5261, *cit.*,

tenuità del fatto” è indispensabile procedere a un accurato e meticoloso vaglio della condotta tenuta dal soggetto attivo, della quantità e peculiarità dei materiali dati alle fiamme, dell’area e delle circostanze in cui il rogo è avvenuto, delle cause che hanno portato ad essa, «*richiedendosi una equilibrata considerazione di tutte le peculiarità della fattispecie concreta e non solo di quelle che attengono all’entità dell’aggressione del bene protetto*». ¹⁴⁶

Non risulta pertanto complicato comprendere le molteplici titubanze che la nuova figura delittuosa ha, sin da subito, fatto nascere negli addetti ai lavori: il rischio, in concreto, è quello di vedere sprecarsi un’occasione, traducendo la predetta in una semplice norma “di comodo”, finalizzata unicamente ad arginare la pressione mediatica provocata dal diffondersi del fenomeno in parola.

Si pensi, a tale riguardo, come nel testo della disposizione non vi sia menzione alcuna ai cd. “roghi tossici”, o alle conseguenze disastrose cagionate dai medesimi all’uomo ed all’ambiente; per giunta, al fine contrastare le condotte prima citate non è mai stato previsto, all’atto pratico, alcun incremento dei controlli.

La diretta conseguenza di quanto appena esposto è che, dal momento che il *modus operandi* della criminalità organizzata generalmente consiste nell’appicare una cospicua serie di “piccoli roghi” distribuiti in zone specifiche, sia facilmente intuibile quanto risulti faticoso – per le forze dell’ordine e per le istituzioni in generale – contrastare la piaga in esame.

¹⁴⁶ Cass. pen., Sez. Un., 25/02/2016, n. 13681, disponibile su www.giurisprudenzapenale.com

CAPITOLO III

I NUOVI ECODELITTI DELLA LEGGE N. 68/2015

SOMMARIO: 1. L'introduzione del Titolo VI-bis nel Codice penale – 1.1. Art. 452-*bis* c.p. Inquinamento ambientale – 1.2. Art. 452-*quater* c.p. Disastro ambientale – 1.3. Art. 452-*sexies* c.p. Traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività – 1.4. Art. 452-*quaterdecies* c.p. Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti – 1.5. Art. 452-*octies* c.p. L'aggravante ecomafiosa: il rinvio agli artt. 416 e 416-*bis* c.p. – 2. I *Report* di Legambiente – 3. Gli effetti della nuova codificazione e riflessioni circa la sua reale efficacia

1. L'introduzione del Titolo VI-*bis* nel Codice Penale

Nel capitolo precedente, come visto, si è avuto modo di analizzare nello specifico diversi temi, ossia il business dei rifiuti, gli ecoreati, il caso relativo alla c.d. Terra dei Fuochi e le ecomafie.

Si tratta, più nello specifico, di locuzioni che fanno riferimento a condotte nocive nei confronti dell'ambiente e che si traducono in comportamenti di natura "antropica", ovverosia di cui l'essere umano ne è direttamente responsabile e capace di generare delle conseguenze disastrose in primo luogo per il pianeta, e di riflesso anche per le specie e tutti gli organismi che lo abitano, indistintamente tra piante, uomini o animali. Come ben noto, tutti gli organismi che abitano il pianeta sono collegati tra loro come tanti anelli e se anche uno solo di essi viene danneggiato, anche gli altri ne subiranno le disastrose conseguenze.

Con il progressivo aumento dei pericoli legati al nostro ecosistema, pertanto, si è avvertita la forte esigenza di predisporre una soluzione a livello normativo, basata su di un sistema repressivo netto e proporzionato all'enorme pregiudizio arrecato alla natura: basti pensare a tutti gli atti rivolti a devastare e deturpare irreversibilmente intere aree geografiche del globo terrestre, fino a cagionare una

significativa lesione ad interessi giuridici collettivi fondamentali quali l'ambiente e l'incolumità pubblica.¹

La carenza di disposizioni atte a contrastare l'incessante crescita delle condotte nocive ha provocato, nel corso degli anni, il costante intervento della giurisprudenza, tanto che quest'ultima si è in qualche modo e nei limiti del principio di legalità, "sostituita" al ruolo del legislatore con apposite pronunce *supplendi causa*, oltretutto non prive di polemiche a causa di una potenziale, come si vedrà,² violazione del divieto di analogia in ambito penale e di riserva di legge.

In tale contesto, la normativa approvata dal Parlamento il 22 maggio del 2015, in attuazione del disegno di legge S-1345/2014, e ribattezzata come la "legge sugli Ecoreati", abbia rappresentato un momento di svolta epocale per il diritto penale dell'ambiente, venendo ancora oggi considerata, seppur al netto di notevoli margini di miglioramento, pressappoco rivoluzionaria.³

Si tratta di una vera e propria riforma in ambito ambientale, attesa da diversi anni, nata con l'obiettivo di reprimere nella maniera più significativa ed efficiente le attività criminose realizzate ai danni dell'ambiente.

Come ampiamente analizzato nei paragrafi precedenti, invero, la natura stessa delle norme preposte al contrasto delle condotte in esame, definite all'interno del t.u.a. come illeciti di natura contravvenzionale, si era rivelata pressoché inefficace all'effettivo contrasto di condotte illecite ai danni dell'ambiente e alla salvaguardia dell'ecosistema, così come il sistema sanzionatorio previsto a riguardo.

Quest'ultimo, nello specifico, era caratterizzato da una profonda disomogeneità e da forti incongruenze. Difatti, i singoli illeciti erano stati ideati per lo più come contravvenzionali e non come delitti, ed in quanto tali erano contraddistinti da pene estremamente tenui, soggette talvolta a cause di estinzione o, più facilmente, a sospensione condizionale della pena.

¹ AMARELLI, *La riforma dei reati ambientali: luci ed ombre di un intervento lungo atteso, I nuovi ecoreati, Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, 1

² Cfr., *infra*, par. 3.3.

³ Cfr. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli ecodeiitti, una svolta quasi epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, 2, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

Oltre alla disomogeneità ed alle pene poco congrue previste per queste figure di reato, vi era un ulteriore elemento di criticità in quanto si trattava di previsioni la cui configurabilità appare oggi complicata da appurare sotto il profilo tecnico, essendo basati principalmente sul superamento di specifici limiti/soglia.⁴

Alle manchevolezze esistenti nella disciplina previgente ha ovviato il predetto intervento normativo, che ha il grande merito di avere arrestato la prolungata *impasse* del legislatore, introducendo delle nuove fattispecie, sotto la forma giuridica di delitti, tesi a reprimere non esclusivamente l'inosservanza delle prescrizioni in materia extra-penale ambientale, quanto piuttosto il verificarsi di un oggettivo danno ovvero pericolo concreto,⁵ rispondendo in tal modo alla oramai evidente esigenza di rinnovare le tecniche di salvaguardia del bene giuridico ambiente.⁶

In questo modo il diritto penale ha riacquisito una rilevanza che in precedenza era stata negata e ha, gradualmente, rivestito un ruolo primario nella lotta agli ecoreati, al punto da prevedere l'introduzione nel codice di un nuovo titolo dedicato proprio ai c.d. "delitti contro l'ambiente",⁷ annoverando così delle vere e proprie nuove figure di reato, anche particolarmente rigide, quali l'inquinamento ambientale; il disastro ambientale; il traffico ed abbandono di materiale radioattivo; l'impedimento del controllo e, infine, omessa bonifica.

In primo luogo, ciò che ha in gran parte contribuito al rinnovamento finora descritto è, indubbiamente, il susseguirsi di una serie di casi giudiziari caratterizzato da un forte eco mediatico, che hanno ancora più sottolineato l'esigenza di predisporre una risposta legislativa concreta alle più pericolose forme di minaccia per l'ambiente, al fine di sostituirsi alle inidonee previsioni sancite dal t.u.a.

Il *leading case*, a riguardo, è senz'altro rappresentato dal noto "maxiprocesso Eternit", conclusosi nel 2014 con il proscioglimento definitivo del

⁴ Cfr. VERGINE, *Sui "nuovi" delitti ambientali e sui "vecchi" problemi delle incriminazioni ambientali (parte I e II)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, 8, 677 ss, disponibile su www.lexambiente.it

⁵ È stato così, finalmente, predisposto un "sistema graduato di tutela", all'interno del quale, accanto agli illeciti contravvenzionali di pericolo astratto previsti dal t.u.a., vengono appunto contemplate ipotesi delittuose tese a reprimere le forme più avanzate di pregiudizio al bene ambiente. Cfr. a riguardo *Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione sulla Legge 22 maggio 2015, n. 68*, 1, disponibile su www.camera.it

⁶ Nello specifico, è proprio tale aspetto ad esser stato definito come quid di "svolta epocale" dagli esperti del settore che, insistentemente, ne hanno richiamato l'urgenza.

⁷ Libro II, Titolo VI-bis, artt. 452-bis e 452-quaterdecies.

multimilionario elvetico Stephan Schmidheiny, unico imputato per disastro ambientale provocato dall'amianto presente negli stabilimenti italiani dell'azienda Eternit, appunto.

Difatti, non può non prendersi in considerazione la prossimità temporale tra l'entrata in vigore della novella in oggetto e la conclusione del succitato procedimento che ha, di fatto, rappresentato un evento tristemente storico per aver portato alla ribalta tutte le complicazioni, le carenze e le contraddizioni concernenti la salvaguardia delle matrici ambientali nel nostro Paese.⁸

Più specificamente, la Corte di Cassazione ha annullato senza rinvio,⁹ per sopravvenuta prescrizione del reato, la sentenza di appello pronunciata il 3 giugno del 2013 dalla Corte d'Appello di Torino, che aveva condannato il magnate svizzero a diciotto anni di reclusione ed al pagamento di circa novanta milioni di euro in favore dei familiari delle vittime.

Il citato accadimento provocò, di fatto, lo sgomento della critica e dei *mass media*, oltre che chiaramente delle migliaia di vittime che, avendo prestato servizio all'interno dei quattro impianti italiani della multinazionale in parola,¹⁰ sono stati costretti ad inalare le polveri letali nel periodo compreso tra il 1966 ed il 1986.¹¹

Successivamente, in risposta alle continue pressioni mediatiche, la Corte Suprema ha diramato una nota ufficiale in cui veniva effettivamente confermata la sussistenza del delitto in oggetto ma anche, parallelamente, della avvenuta prescrizione dello stesso, «*essendosi l'evento consumato con la chiusura degli stabilimenti Eternit, avvenuta nel 1986, data dalla quale ha iniziato a decorrere il termine di prescrizione*».¹²

⁸ Proprio tale vicinanza temporale fu prontamente rimarcata da tutti i primi commenti alla riforma. Cfr. a riguardo SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli ecodeiitti*, cit., 5.

⁹ Cass. pen., Sez. I, 23/02/2015, n. 7941 (c.d. "Sentenza Eternit"), disponibile su www.federalismi.it. Sul tema cfr. ZIRULLA, *Eternit, il disastro è prescritto*, in *Dir. Pen. Cont.*, 24/02/2015, disponibile su www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org

¹⁰ Il riferimento è qui alle sedi di Casale Monferrato, Cavagnolo, Rubiera e nel quartiere Bagnoli di Napoli. Per comprendere la gravità della situazione basti pensare che sono stati ammessi come parti civili 2619 ex dipendenti Eternit, nonché 270 familiari o residenti in loco che sono stati esposti in vario modo agli effetti cancerogeni dell'amianto.

¹¹ «*Vergogna, vergogna! Ingiustizia è fatta*», sono le urla di protesta e di dolore provenute, il 19 novembre del 2014, dall'aula magna della Suprema Corte alla lettura del dispositivo della sentenza che ha dissolto qualsivoglia speranza di ottenere giustizia e risarcimento in favore dei familiari delle oltre duemila vittime.

¹² *Eternit, reato prescritto: la Cassazione annulla la condanna*, 2014, in www.altalex.com

A partire dal 1986 – anno di definitiva chiusura dei siti italiani Eternit – dunque, a parere del giudicante, si concluse anche ogni condotta illecita ascrivibile all'imputato: la diretta conseguenza è che, benché il crimine sia indubbiamente stato compiuto, esso non risultava tuttavia più perseguibile in virtù del tempo trascorso tra i comportamenti illeciti dell'imputato ed i susseguenti decessi.

La Corte affermò che *«oggetto del giudizio era esclusivamente l'esistenza o meno del disastro ambientale, la cui sussistenza è stata affermata dalla Corte»*, precisando, inoltre, che *«non erano quindi oggetto del giudizio i singoli episodi di morti e patologie sopravvenute, dei quali la Corte non si è occupata»*; non essendo stati contestati gli omicidi, pertanto, *«non si può legare il disastro ambientale alle vittime; il disastro è prescritto per la chiusura degli stabilimenti nell'86 e pertanto la condanna va annullata»*.¹³

L'esito della vicenda in esame, di conseguenza, finì per scatenare una lunga serie di diatribe e polemiche che evidenziarono l'esigenza di porre in essere una riforma generale delle normative in materia ambientale, tanto più alla luce di ulteriori casi relativi a disastri ambientali rimasti impuniti proprio in virtù delle suddette lacune legislative.

Al malcontento dei *media* nazionali e degli addetti al settore, si associava poi la stretta esercitata in ambito internazionale dall'Unione europea che, con la Direttiva 2008/99/CE, obbligava ogni Stato membro a prevedere nella propria legislazione nazionale *«sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente»*.¹⁴

Più specificamente, l'Italia fu chiamata ad introdurre, nel proprio ordinamento, fattispecie di pericolo concreto e di danno relative al "bene ambiente", anche attraverso la predisposizione di un sistema sanzionatorio maggiormente incisivo; ciò al fine di porre rimedio, da ultimo, alla mancanza di una norma incriminatrice *ad hoc* per i disastri contro l'ambiente.

¹³ Queste le parole del sostituto procuratore generale della Cassazione Francesco Iacoviello, che precisa inoltre che: *«Per me l'imputato è responsabile di tutte le condotte che gli sono state ascritte, tuttavia il giudice tra diritto e giustizia deve sempre scegliere il diritto. La prescrizione non risponde a esigenze di giustizia, ma ci sono momenti in cui diritto e giustizia vanno da parti opposte»*.

¹⁴ Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008, in tema di "Tutela penale dell'ambiente", in www.eur-lex.europa.eu

Non a caso, invero, il testo di legge relativo all'inserimento del titolo VI-*bis* - rubricato «*Delitti contro l'ambiente*» - all'interno del Codice penale fu varato, come visto, a circa un mese di distanza dalla conclusione del sopra citato "processo Eternit", ciò al fine di garantire una risposta netta alle contestazioni generatesi al termine del medesimo.

La novellata disciplina prevista dalla legge n. 68/2015 riferita ai delitti ambientali, inoltre, è stata posta, in maniera simbolica e non casuale, subito dopo quella relativa alla salvaguardia dell'incolumità pubblica, di cui al titolo VI c.p.¹⁵

Essa, nello specifico, si traduce in due macro-aree di intervento, finalizzate ad apportare considerevoli correzioni tanto al Codice penale quanto al t.u.a.,¹⁶ ricomprendendo, tra le altre, ben sei nuove figure delittuose denotate da cornici edittali più incisive rispetto al passato; due circostanze aggravanti *ad hoc*; norme premiali in ipotesi di ravvedimento operoso, oltre ad un incremento dei termini di prescrizione.

La riforma del 2015 ha inciso altresì in tema di responsabilità *ex crimine* degli enti, atteso che taluni reati di cui al titolo VI-*bis*¹⁷ sono stati inseriti nel catalogo dei reati presupposto ai sensi dell'art. 25-*undecies*, d.lgs. n. 231/2001. Quest'ultimo aspetto costituisce, in aggiunta, uno degli elementi principali della riforma in esame, dal momento che la prevalenza dei crimini ambientali viene compiuta proprio nell'interesse, e a vantaggio, delle stesse imprese.

¹⁵ Tale scelta fu positivamente accolta dalla dottrina, riconoscendo lo stretto legame che intercorre tra l'ambiente e l'incolumità pubblica che certamente emerge nelle fattispecie di «*inquinamento ambientale aggravato*» e di «*disastro ambientale*».

¹⁶ A riguardo, viene aggiunta al t.u.a. una nuova parte VI-*bis*, contenente la «*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*».

¹⁷ La legge 68/2015 modifica, inoltre, l'art 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/01, aggiungendo tra i reati presupposto:

il delitto di inquinamento ambientale (art. 425-bis c.p.) prevedendo per tale violazione la sanzione pecuniaria da duecentocinquanta a seicento quote;

il delitto di disastro ambientale (art. 452-quater c.p.) prevedendo per tale violazione la sanzione pecuniaria da quattrocento a ottocento quote;

i delitti colposi contro l'ambiente (art.452-quinquies c.p.), prevedendo per tale violazione la sanzione pecuniaria da duecento a cinquecento quote;

per i delitti associativi aggravati ai sensi dell'articolo 452-octies, la sanzione pecuniaria da trecento a mille quote;

il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-sexies c.p.) prevedendo per tale violazione la sanzione pecuniaria da duecentocinquanta a seicento quote.

La legge prevede inoltre che per i reati di inquinamento ambientale e di disastro ambientale si applichino, oltre alle sanzioni pecuniarie ivi previste, le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9 del d.lgs. n. 231/01, stabilendo una durata massima di 1 anno in relazione al delitto di inquinamento.

Di conseguenza, l'applicazione di sanzioni pecuniarie delle persone giuridiche consente, anzitutto, di andare a intaccare l'interesse economico dell'azienda e, al contempo, risulta maggiormente proficua sia ai fini della configurabilità del singolo episodio sia, più in generale, in termini di dissuasione in merito alla pena detentiva per la persona fisica.¹⁸

In conclusione, l'intervento del legislatore è attualmente definibile, come un "atto dovuto", per certi versi imprescindibile, alla luce delle reiterate sollecitazioni sovranazionali e delle insostenibili ripercussioni derivanti dalle vicende giudiziarie in precedenza descritte.

Seppur denotata da non poche zone d'ombra ed aspetti indubbiamente e profondamente controversi – dei quali si avrà modo di argomentare nelle pagine successive –¹⁹ la novella del 2015 è riuscita, tuttavia, ad introdurre un reale sistema di tutela penale delle matrici ambientali, in precedenza rimessa unicamente a delle previsioni contravvenzionali – come visto, decisamente troppo lievi – ovvero ad interpretazioni giurisprudenziali occasionali.

È stata accolta favorevolmente l'introduzione di un intero *corpus* precipuamente dedicato ai nuovi "ecoreati": tale scelta dimostra il rilievo preminente riconosciuto al bene giuridico ambiente, oggetto di una finalmente equa tutela penale all'interno del nostro ordinamento, anche al netto dell'inasprimento delle pene previste a riguardo, che decretavano il definitivo cambio di rotta da una concezione antropologica ad una più ecologista.²⁰

1.1. Art. 452-bis c.p. Inquinamento ambientale

Come analizzato in precedenza, la normativa posta a tutela del bene giuridico ambiente – prevista all'interno del nostro Codice penale – si è mostrata negli anni non del tutto idonea a prevenire e reprimere i sempre più frequenti episodi capaci di rappresentare una potenziale minaccia per il nostro ecosistema.

Ciò ha, di fatto, indotto la giurisprudenza a gravarsi della particolare funzione "suppletiva", in risposta al sostanziale immobilismo del legislatore: i

¹⁸ PETELLA, *Ecoreati e responsabilità degli enti*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, 321 ss, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

¹⁹ Cfr., *infra*, par. 3.3.

²⁰ SIRACUSA, *Tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2007, 431 ss.

giudici, invero, hanno tentato di colmare le falle in materia servendosi della flessibilità terminologica di talune previsioni codicistiche, provando ovverosia a ricomprendere le fattispecie più significative di disastro ambientale all'interno della più ampia categoria di "disastro innominato", previsto dall'art. 434, co. 2, c.p., in riferimento agli accadimenti più gravi di inquinamento.²¹

Non a caso la Corte costituzionale evidenziava quanto indispensabile fosse intervenire rapidamente sul tema in parola;²² d'altro canto, la stessa politica era perfettamente consapevole di tale esigenza e spingeva con decisione verso un immediato ammodernamento della disciplina penalistica in ambito ambientale.

Il vero momento di svolta, tuttavia, che più di ogni altro ha rimarcato la criticità della sopraesposta situazione, è rappresentato dal celeberrimo "caso Eternit", conclusosi – come avuto modo di vedere nel paragrafo precedente – con una tombale declaratoria di prescrizione del reato ascritto all'imputato Schmidheiny, da parte della Corte Suprema,²³ che di fatto scrisse la parola "fine" su qualsivoglia speranza di giustizia (e di risarcimento) in favore dei familiari delle migliaia di vittime dei danni provocati dall'amianto presente negli stabilimenti italiani della suddetta multinazionale.²⁴

È, invero, subito dopo la pubblicazione della pronuncia in esame che iniziò a diffondersi una spirale di indignazione e proteste tali da indurre il legislatore ad accelerare nell'*iter* di approvazione delle nuove fattispecie criminose previste dal titolo VI-bis c.p. dedicato, come visto, ai c.d. «*Delitti contro l'ambiente*».

La riforma del 2015 ha, pertanto, rappresentato, anzitutto, una risposta concreta all'urgenza di salvaguardia del pianeta per le generazioni presenti e future ed ha, a tal fine, predisposto una serie di nuove ipotesi codicistiche sulla base del modello del reato di danno ovvero di pericolo concreto, decretando così una rottura

²¹ AMARELLI, *La riforma dei reati ambientali: luci ed ombre di un intervento lungo atteso, I nuovi ecoreati, Commento alla legge 22 maggio 2015*, cit., 4 s.

²² C. Cost., sent. 30/07/2008, n. 327, in Gazzetta Ufficiale n. 33 del 06/08/2008.

, in cui si evidenzia come: «*in relazione ai problemi interpretativi che possono porsi nel ricondurre alcune ipotesi al paradigma del cd. disastro innominato (tra le quali, segnatamente, l'ipotesi del disastro ambientale), è auspicabile un intervento del legislatore penale che disciplini in modo autonomo tali fattispecie criminose*», in www.cortecostituzionale.it

²³ Cass. pen., Sez. I, 23.02.2015, n. 794, cit.

²⁴ ZIRULLA, *Eternit, il disastro è prescritto*, cit., 1 ss.

molto marcata con il passato, ossia con le casistiche previste dal t.u.a., per lo più articolate sulla falsariga di previsioni contravvenzionali.

I “nuovi ecoreati”, viceversa, contemplavano un impianto sanzionatorio decisamente più rigido dei sopra citati illeciti del passato rivelatisi, ben presto, del tutto inadatti alla difesa delle matrici ambientali.²⁵

La prima tra le nuove figure delittuose introdotte dalla novella è rappresentata dal reato di inquinamento ambientale previsto dall’art. 452-*bis* del codice penale, che di fatto configura un’ipotesi del tutto inedita all’interno del sistema normativo a tutela dell’ambiente: fino a quel momento, invero, per contrastare condotte potenzialmente nocive nei confronti di molteplici soggetti, erano previste unicamente delle contravvenzioni applicabili solo laddove fossero stati superati determinati valori tabellari, ovvero quando fossero state realizzate particolari attività in mancanza di un’apposita autorizzazione.²⁶

Quest’ultimo, viceversa, rappresenta un reato di danno: si tratta, pertanto, di una notevole innovazione rispetto al passato, alla luce del sovvertimento del tradizionale ricorso al reato contravvenzionale basato al contrario sul pericolo presunto per il bene giuridico ambiente.

La norma segna, dunque, un inequivocabile distacco dal sistema previgente, ovverosia da una struttura incentrata su mere fattispecie di condotta, finalizzate a punire chiunque propagasse nell’atmosfera sostanze dannose al di sopra della soglia stabilita dalla legge.

Il sistema previgente poteva considerarsi discutibile – tanto sul piano assiologico, per il costante ricorso alla procedura di imputazione del pericolo astratto – di cui considerevole parte della dottrina dubita in merito alla conformità in riferimento al principio di offensività – quanto su quello effettivo, in virtù della spropositata tenuità delle sanzioni comminate e della relativa brevità del termine prescrizionale.²⁷

²⁵ SOFIA, *Reati ambientali: le novità introdotte dalla Legge 137/2023*, 22/11/2023, disponibile su www.giuridicamente.com

²⁶ Si pensi, ad es., all’art. 137, co. 5, t.u.a.; o all’art. 279, co. 2, t.u.a. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2021, 90 ss e 198 ss.

²⁷ MASERA, *I nuovi delitti contro l’ambiente*, in *Dir. Pen. Cont.*, 17/12/2015, 4, disponibile su www.archiviodpc.diritto penaleuomo.org

In aggiunta, la nozione di «*inquinamento*» contemplata dal t.u.a., quale immissione di sostanze ed agenti fisici/chimici nell'aria, nell'acqua ovvero nel suolo in grado di «*nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente [...]*»²⁸ si è, ben presto, rivelata inadatta a discernere le varie condotte di alterazione ambientale penalmente rilevanti, così come quella di «*danno ambientale*» ai sensi dell'art. 300 del t.u.a. che pone il *focus* esclusivamente sulla tutela risarcitoria circa qualsivoglia «*deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*».²⁹

In altre parole, grazie alla legge n. 68/2015, il delitto in esame ha finalmente trovato posto all'interno del nostro Codice penale, oltrepassando definizioni vaghe ed approssimative e divincolandosi dall'interdipendenza con il diritto amministrativo e civile; ciò allo scopo di reprimere unicamente le ipotesi di inquinamento connotate da un'offesa estremamente rilevante.

Il primo comma della sopraccitata disposizione, difatti, dispone che è punito con la pena della reclusione da due a sei anni, e con la multa da diecimila a centomila euro, chiunque abusivamente provochi 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*».

Il delitto in esame mira ad inasprire le pene previste nei confronti di chiunque danneggi, deteriori o finanche comprometta le matrici ambientali; ipotesi che, in base alle disposizioni stabilite ai sensi del t.u.a., avrebbero continuato ad esser punite in una maniera certamente non proporzionata al danno provocato.

L'articolo 452-*bis* c.p., inserendosi nel quadro descritto in precedenza, contribuisce al rinnovamento della materia in oggetto ricomprendendo tutte le casistiche in cui si realizza un considerevole danneggiamento dell'ecosistema, ovvero sia laddove vi sia un'alterazione o un deturpamento rilevante e in, qualche modo, quantificabile.

Più specificamente, una recente pronuncia della Suprema Corte precisa, a riguardo, che il delitto in esame si configura in presenza di un rilevante «*squilibrio*

²⁸ Art. 5, lett. i) *ter*, d.lgs. 03/04/2006, n. 152.

²⁹ Art. 300, co. 1, d.lgs. 03/04/2006, n. 152.

*ambientale» di tipo funzionale o strutturale, anche non irreversibile, ma in ogni caso «quantitativamente apprezzabile o concretamente accertabile; e che [...] non sfoci mai in uno degli eventi (più gravi) che caratterizzano il disastro ambientale».*³⁰

Trattasi, pertanto, di un reato di evento il cui oggetto è rappresentato sia da fattori abiotici del nostro ecosistema – quali acqua, aria e suolo – che biotici, ossia quelli viventi, come animali e piante.³¹

Il secondo comma della norma in esame, in aggiunta, contempla una circostanza aggravante nei casi in cui tale alterazione sia generata all'interno di una area naturale «protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico», ovvero in presenza di danni cagionati a specie animali o vegetali protette, prevedendo un aumento di pena da un terzo alla metà.

La strada intrapresa dal legislatore è, perciò, quella di lasciarsi definitivamente alle spalle la tanto contestata configurazione dell'illecito di pericolo astratto di tipo contravvenzionale, contrassegnando l'inquinamento ambientale, all'opposto, come un'ipotesi di reato a forma libera – o causale puro – che si traduce in qualsivoglia azione in grado di provocare un deperimento dell'equilibrio ambientale.

Proprio a causa di questa sua natura, il delitto in esame può essere integrato non solo da una condotta attiva, ma anche da un atteggiamento di tipo omissivo, purché ricada in capo al soggetto agente l'obbligo giuridico di impedimento dell'evento.³²

Al netto dell'inequivocabile impegno, da parte del legislatore penale, nel tentare di introdurre una previsione quanto più innovativa e proficua possibile, è bene sottolineare come la disposizione di cui si discorre presenti comunque diversi criticità. Si pensi, nello specifico, alla genericità di taluni termini previsti dall'art.

³⁰ Cass. pen., Sez. III, 03/11/2016, n. 46170, disponibile su *Dir. Pen. Cont.* Si tratta di una sentenza decisamente significativa, in quanto si registra come la prima vera interpretazione di legittimità sul tema dell'inquinamento ambientale e, pertanto, fornisce tutti gli elementi di comprensione ed applicazione della disposizione che, fino a quel momento, appariva alquanto vaga e generica.

³¹ Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di un considerevole inquinamento dell'aria o del suolo che provochi un pregiudizio irreversibile alle coltivazioni ovvero, ancora, ad una contaminazione idrica capace di cagionare la moria di pesci; ciò può determinare tanto un danneggiamento qualitativo, quanto e soprattutto una compromissione della fruibilità per gli esseri viventi del pianeta.

³² MOLINO, *Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*, 2015, in www.cortedicassazione.it

452-bis c.p. che, come visto, punisce chi provoca «una compromissione o un deterioramento» delle matrici ambientali, senza però specificare cosa precisamente si intenda con tali espressioni; l'interprete, pertanto, non potrà far altro che rifarsi al linguaggio comune per delimitarne il campo di applicazione.

La definizione di una soglia quantitativa e la susseguente mancata precisazione del proprio valore, invero, attestano come la suddetta fattispecie criminosa sembrerebbe essere contraddistinta da un'evidente indeterminatezza e genericità che, di conseguenza, impedisce ai diretti interessati di comprendere appieno la linea di demarcazione tra ciò che viene considerato lecito e ciò che, invece, non lo è.

Pertanto, il legislatore sembra aver optato per una disposizione conforme, presumibilmente, ad una legge delega che sancisca una serie di rudimenti generali, rimettendo, però, alla giurisprudenza, il compito di individuare elementi ragionevoli sui vari aspetti più complicati, ma che rappresenteranno solo alcune delle tante soluzioni possibili, e non le uniche plausibili.³³

Una delle prime pronunce della giurisprudenza nel 2017 ha consentito di chiarire maggiormente la differenza tra la “compromissione” e il “deterioramento” e di superare la dicotomia tra modificazione reversibile ed irreversibile del bene ambiente, nonché di valicare, sotto il profilo sanzionatorio, la parificazione di un evento di danno e uno di pericolo per il medesimo bene giuridico.³⁴

Sul punto, recentemente, la Corte di Cassazione si è pronunciata sui profili definitori degli elementi costitutivi del reato, confermando gli orientamenti già precedentemente espressi, di cui la sentenza sopracitata ne è un primo esempio.

In particolare, la Corte richiama i precedenti in materia, secondo cui i due termini rappresentano fattispecie formalmente differenti ma di fatto equivalenti negli effetti, traducendosi, ad ogni modo, in una alterazione oppure una modifica peggiorativa della cosa, che nel primo caso configura uno squilibrio funzionale,

³³ MELZI D'ERIL, *L'inquinamento ambientale a tre anni dall'entrata in vigore*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 7, 55 ss.

³⁴ Cass. pen., Sez. III, 30/03/2017, n. 15865, disponibile su www.cortedicassazione.it. Nella sentenza il deterioramento viene qualificato come una riduzione della cosa in uno stato da ridurne in modo considerevole il valore, o tale da proibirne, anche solo in parte, l'uso, o da rendere indispensabile, per il ripristino, un intervento non agevole, mentre la fattispecie della compromissione, consiste in uno squilibrio funzionale inerente al rapporto del bene con l'uomo ed agli scopi o interessi che il bene soddisfa.

attinente ai normali processi naturali, mentre nel secondo uno squilibrio strutturale, ovvero concernente un decadimento qualitativo.³⁵

Inoltre, di particolare rilievo, in merito all'interpretazione della "misurabilità" e della "significatività" richiamata dall'art. 452-bis, è quanto espresso dalla Corte. Essa chiarisce che il primo termine va ad indicare qualcosa che è «*quantitativamente apprezzabile o comunque oggettivamente rilevabile*», permettendo, quindi, di cogliere quella che è una dimensione oggettiva del danno, mentre il secondo attiene all'«*incisività e rilevanza*» dello stesso.

Da tale impostazione, i due termini assumono, quindi, la funzione di graduare il livello di offensività delle fattispecie delittuose, nonché di distinguerle sotto il profilo della rilevanza penale.³⁶

Dalle sentenze citate emerge più di uno spunto di analisi. In merito alle nozioni di «*compromissione*» e «*deterioramento*», le quali, dalla loro prima introduzione all'interno dell'nostro ordinamento da parte del legislatore – nonostante si sia andata consolidando una linea interpretativa giurisprudenziale maggioritaria – non sono state in grado di acquisire una sufficiente tassatività e precisione.³⁷

A tali carenze, inoltre, si aggiunge, da un lato, la previsione dell'aggettivo «*significativi*», che avrebbe dovuto contribuire a esplicitare i tratti della fattispecie, ma che, nei fatti, ha portato un'ulteriore carenza in termini sia di tassatività che di chiarezza interpretativa della norma; e dall'altro, il succitato requisito della misurabilità, per il quale, sembra piuttosto netta la scelta della giurisprudenza nell'escludere che tale parametro comporti l'esigenza di quantificare in che misura il fatto abbia alterato in negativo il bene oggetto della condotta illecita.³⁸

³⁵ Cass. pen., Sez. III, 18/05/2023, n. 21187, disponibile su www.ambientedititto.it

³⁶ Cass. pen., Sez. III, 27/04/2023, n. 17400, *ivi*.

³⁷ TELESKA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Dir. Pen. Cont.*, 17/07/2015, 21 ss, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

³⁸ LOSENGO, MELZI D'ERIL, *Compromissione e deterioramento: la cassazione torna sulle definizioni ed esclude l'indeterminatezza della fattispecie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 04/07/2023, 1, disponibile su www.rgaonline.it

1.2. Art. 452-*quater* c.p. Disastro ambientale

L'introduzione del delitto di disastro ambientale all'interno del nostro Codice penale simboleggia, certamente, l'innovazione più rilevante della riforma del 2015, in particolare dal punto di vista politico e mediatico. Difatti, il sistema previgente si basava su di un modello contravvenzionale, accolto dal legislatore, caratterizzato sovente dal rimando alla disciplina amministrativa di settore e, come visto, da sanzioni tenui al punto tale di consentire di estinguere l'illecito in parola attraverso l'oblazione.³⁹

Pertanto, alla luce dell'inadeguatezza del sopraesposto quadro normativo, la giurisprudenza ha negli anni tentato di sopperire a tale carenza mediante l'ampliamento del *range* d'applicazione del reato di «*disastro innominato*» di cui all'art. 434, co. 2, c.p., approfittando della risaputa “duttilità lessicale” del medesimo, al fine di ricomprendervi tutte le casistiche che rappresentavano una minaccia concreta per l'ambiente e per la salute pubblica.

Il suddetto *maquillage* ermeneutico, seppur condannato da buona parte della dottrina, era, viceversa, stato avallato dalla Corte costituzionale che, nel rimarcare la piena liceità, aveva altresì incalzato il legislatore nazionale ad intervenire il prima possibile al fine di colmare la falla in esame, disciplinando da ultimo una figura specifica proprio di disastro ambientale.⁴⁰

L'accelerata finale al processo di rimodernamento in oggetto è però, indubbiamente, stata causata dal più volte citato “caso Eternit”, conclusosi come visto con lo sconcertante annullamento senza rinvio, da parte della Suprema Corte,⁴¹ della sentenza di appello – che aveva finanche aumentato a diciotto anni di reclusione la condanna in capo all'imputato - per sopravvenuta prescrizione dell'illecito tuttavia commesso; ciò ha rappresentato il *quid* risolutivo affinché il

³⁹ CAPPALÌ, *Un “disastro” del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452-*quater* c.p.*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2016, 2, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

⁴⁰ C. Cost., sent. 30/07/2008, n. 327, cit., ove la Corte specifica che «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 [...] formino oggetto di autonoma considerazione da parte 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».

⁴¹ Cass. pen., Sez. I, 23/02/2015, n. 7941, cit.

Parlamento, nel giro di pochi giorni, muovesse i propri passi verso una revisione della materia ambientale in ambito penale.

Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 68/2015, pertanto, l'ipotesi di disastro ambientale, fino a quel momento ricompresa entro la nozione di "disastro innominato", ha finalmente acquisito un suo specifico posto all'interno del Codice penale.

La norma stabilisce, invero, che è punito con la reclusione da cinque a quindici anni chiunque, all'infuori delle casistiche disciplinate dall'art. 434 c.p., «abusivamente cagiona un disastro ambientale».

Vengono successivamente elencate una serie di ipotesi alternative che configurano l'illecito in parola, ovvero:

«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».⁴²

La disposizione in esame contempla dunque, in primo luogo, una clausola di riserva: per potersi configurare tale illecito è invero imprescindibile "trovarsi" al di fuori dei «casi previsti dall'art. 434»; ciò al fine di impedire che tutte le ipotesi di grave alterazione ambientale, non rientranti nella fattispecie descritta dall'art. 452-*quater* o comunque realizzate prima della sua entrata in vigore, restino impunte.

Lo scopo di tale previsione era, dunque, tentare di regolare la relazione tra la concezione di «disastro innominato» pre-riforma e la nuova disciplina di «disastro ambientale», con particolare rimando all'ipotesi di cui al n. 3 dell'art. 452-*quater*, co. 1, c.p.».⁴³

⁴² Art. 452-*quater*, co. 1, c.p. Articolo inserito dall'art. 1, co. 1, l. 22 maggio 2015, n. 68, che ha inserito l'intero Titolo VI-*bis*, a decorrere dal 29 maggio 2015.

⁴³ BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, 2, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

La scelta di apporre, all'interno della nuova disciplina codicistica, siffatta clausola si presagiva già nel corso dei lavori preparatori parlamentari, allorquando la stessa venne dichiarata una «*clausola di salvaguardia*».⁴⁴

Mediante la predetta, invero, il legislatore ha inteso evitare potenziali conseguenze di discontinuità normativa, salvaguardando la legittimità dei procedimenti in corso per «*disastro innominato*» ai sensi dell'art. 434 c.p. in riferimento a tutti quei casi in cui, appunto, quella condotta specifica non configuri quanto disposto dall'art. 452-*quater* c.p.⁴⁵ In altre parole, si configura l'ipotesi di «*disastro innominato*» ogniqualvolta si realizzi un evento catastrofico, anche in ambito ambientale, ma non si rilevino le peculiarità richieste dal succitato articolo 452-*quater* c.p.

Difatti, l'art. 434 c.p., intesa come norma di chiusura dei delitti contro l'incolumità pubblica, viene in soccorso quando non ricorrono gli elementi costitutivi di uno dei disastri nominati previsti negli articoli precedenti e ricorre nelle ipotesi di «*fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione [...] ovvero un altro disastro*». Tale fattispecie, c.d. “disastro innominato”, quantomeno in apparenza, è caratterizzata dall'assenza di una precisa descrizione normativa inerente a un fatto tipico.

Tuttavia, la Corte costituzionale, espressasi sulla legittimità costituzionale della norma in esame per asserito contrasto con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, ha affermato che la norma non possa ritenersi incostituzionale, in quanto rinvia ad una precisa definizione di “disastro” che è possibile dedurre dall'insieme delle disposizioni incriminatrici che la precedono e, per tale ragione, essa rappresenta una norma di chiusura.⁴⁶

La Corte, nella stessa sentenza, successivamente ad un esame attento di ciascuna norma contenuta nel Titolo VI c.p., ha dichiarato che è possibile ricavare un modello unitario di “disastro”, valido anche nei riguardi dell'ipotesi di “disastro innominato”. In questo modo, tale fattispecie recupera la propria tipicità.

⁴⁴ BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, cit., 77.

⁴⁵ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 259.

⁴⁶ C. Cost., sent. 30/07/2008, n. 327, cit.

Dalla ricostruzione della Corte, unita alla concezione di disastro delineata dal legislatore, che è possibile porre a confronto con il nuovo art. 452-*quater* c.p., si evince un modello che è caratterizzato dalla presenza necessaria di due elementi in particolare.

Il primo possiede un carattere “dimensionale” in quanto è necessaria la realizzazione di un evento distruttivo di grandi proporzioni capace di generare effetti gravi e dannosi.

Invece, il secondo elemento è di carattere “offensivo”: l’evento distruttivo in questione deve provocare un pericolo per la vita o per l’integrità fisica di un indeterminato numero di individui.

Questo è da porre a sostegno dell’intento di tutela della pubblica incolumità, considerata nel suo complesso, della norma.

Il delitto di “disastro innominato” non prevede necessariamente la verifica di danni alle persone e, per questo motivo, trattasi di un reato di pericolo. Difatti, la realizzazione del disastro in sé comporta, così come previsto dal secondo comma del presente articolo, esclusivamente un aggravamento della pena.

La Corte, nonostante non sia giunta ad una declaratoria di incostituzionalità, ha provveduto ad evidenziare la criticità della consuetudine di ricondurre, a tale fattispecie, alcune ipotesi particolari di disastro, elaborate dalla giurisprudenza, come, appunto, il c.d. “disastro ambientale”.⁴⁷

Un’ulteriore spinta a supporto dell’introduzione di un delitto specifico di disastro ambientale con lo scopo di porre fine al ricorso, talvolta improprio, all’art. 434 c.p., è stata data dalla Direttiva europea 2008/99/CE. Tale direttiva imponeva, agli Stati membri, di predisporre una specifica sanzione a determinate condotte lesive dell’ambiente e della salute degli individui.⁴⁸

In ultimo, la nuova fattispecie criminosa introdotta, insieme all’approvazione della riforma sui reati ambientale, è da ricondursi alla rilevante sentenza, già più volte menzionata, del c.d. “caso Eternit”.

⁴⁷ C. Cost., sent. 30/07/2008, n. 327, cit. Cfr. nota 40.

⁴⁸ Art 3, lett a), Direttiva europea 2008/99/CE. La norma imponeva agli Stati membri la previsione di una specifica incriminazione che sanzionasse lo «scarico, l’emissione o l’immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell’aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora».

Il clamore da parte dell'opinione pubblica, particolarmente sensibile al caso in questione, è dovuto all'epilogo di tale sentenza di non doversi procedere per sopravvenuta prescrizione, lasciando impuniti gli imputati. In tale occasione, la norma prevista dall'art. 434 c.p. ha mostrato tutti i suoi intrinseci limiti di cui, primo su tutti, l'impossibilità di essere applicata a fatti integranti condotte di inquinamento risalenti nel tempo.⁴⁹

Ciononostante, nell'intento di esemplificare definitivamente la correlazione intercorrente tra le due previsioni, il legislatore ha presumibilmente reso ancor più problematico il compito dell'interprete.⁵⁰

L'orientamento maggioritario della dottrina, a riguardo, sostiene che il timore principale degli addetti ai lavori riguardava l'eventualità che la nuova figura di «*disastro ambientale*» potesse sostituire, fino a causarne una *abolitio criminis*, il previgente illecito di «*disastro innominato*».

Tale eventualità sembrerebbe essere infondata, in quanto, al massimo, il nuovo delitto in esame, comporta un'estensione dell'area del penalmente rilevante ai fatti non rientranti nell'art. 434 c.p.

Questo perché, le due previsioni in parola, benché molto simili per certi versi, presentano nondimeno taluni elementi di notevole dissomiglianza.⁵¹

Difatti, mentre il delitto previsto dall'art. 434 c.p. richiede l'avverarsi di un duplice evento, uno di stampo naturalistico – ossia un episodio di entità macroscopiche capace di provocare ingenti danni per l'ambiente – ed uno di minaccia concreta per la salute pubblica, la nuova fattispecie introdotta dal Titolo VI-*bis* esige, alternativamente, una delle tre circostanze indicate dall'art. 452-*quater* c.p., ove il pericolo alla pubblica incolumità attiene unicamente all'ultimo delle tre ipotesi alternative descritte dal medesimo.⁵²

Più specificamente, è il bene giuridico posto a tutela delle due disposizioni a differire: nel primo caso, ai sensi dell'art. 434 c.p., viene preservato un *quid ben*

⁴⁹ CAPPAL, *Un "disastro" del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452-*quater* c.p.*, cit., 4 s.

⁵⁰ CAPPAL, *Un disastro del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452-*quater* c.p.*, cit., 6 ss.

⁵¹ CAPPAL, *Un disastro del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452-*quater* c.p.*, cit., 8.

⁵² RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 259.

specifico, inerente alla salvaguardia della sopravvivenza ed integrità fisica degli esseri umani, in merito ad avvenimenti in grado di porre in serio pericolo un numero indefinito di individui ed «*in correlazione alla capacità diffusiva propria degli effetti dannosi dell'evento qualificabile come disastro*».⁵³

Per converso, l'art. 452-*quater* c.p. tutela l'ecosistema, quantomeno in riferimento alle prime due eventualità di disastro ambientale descritte dallo stesso; la terza delinea una tipologia di reato pluri-offensivo, salvaguardando cioè tanto l'interesse del bene ambiente quanto quella della salute umana di ogni individuo.⁵⁴

Pertanto, sarà esclusivamente quest'ultima casistica di disastro, definita dall'art. 452-*quater* c.p., ad esser in qualche modo ricollegabile all'ipotesi disposta dall'art. 434 c.p., dal momento che entrambe le previsioni provocano una rimarchevole lesione del bene pubblica incolumità.

Indubbiamente, la forma lessicale utilizzata a riguardo non si caratterizza per chiarezza e comprensibilità, in particolare in riferimento a quella adoperata per descrivere la seconda evenienza: se non risulta agevole, invero, comprendere quando una alterazione possa definirsi «*irreversibile*», ancora più complicato sarà decifrare quando e in base a quali criteri l'eliminazione degli effetti sarà «*particolarmente onerosa*», o infine cosa debba intendersi per «*provvedimenti eccezionali*».

Ciononostante, lo sforzo del legislatore di tipizzare le suddette fattispecie è certamente da considerare ragguardevole dal momento che, grazie ad esso, l'interprete ha finalmente ricevuto i rudimenti – di certo non definitivi, ma comunque significativi – al fine di ravvisare tutte quelle circostanze di deterioramento di un ecosistema così spropositate da acquisire la qualifica di “disastro”.⁵⁵

In merito alla “clausola di riserva”, la sensazione è che tale clausola preveda la configurabilità del reato di disastro ambientale solo quando sussistano tutti i presupposti espressamente sanciti dall'art. 452-*quater* c.p.; diversamente, i medesimi elementi saranno ricompresi all'interno della disciplina “generale” del

⁵³ Così fu infatti statuito dalla Corte Costituzionale, C. Cost., sent. 30/07/2008, n. 327, cit.

⁵⁴ FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2022, 157 s.

⁵⁵ MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit., 8 s.

disastro innominato, rispetto a cui, perciò, la nuova figura delittuosa contenuta nel Titolo VI-*bis* rappresenta di fatto una previsione “speciale”.⁵⁶

Sulla base di tali presupposti, invero, è opportuno ritenere che l'impostazione della clausola in parola sembra essere, da un punto di vista tecnico, piuttosto inefficace: qualora, difatti, la nuova connotazione di disastro non trovi applicazione laddove i fatti acclarati integrino al contempo l'ipotesi del “vecchio disastro”, la novellata disciplina sarà allora destinata ad avere una limitatissima applicazione, dal momento che tutti gli accadimenti riconducibili alla terza eventualità di disastro ambientale rientreranno nella definizione di “disastro innominato” sancita dalla giurisprudenza.⁵⁷

La clausola, pertanto, assumerebbe unicamente un «*valore pedagogico*»⁵⁸, essendo posta al solo fine di rammentare all'interprete che, come visto, in ogni frangente in cui non ricorrano gli elementi specializzanti della nuova fattispecie, dovrà applicarsi il reato di c.d. disastro innominato; la stessa, perciò, risulta oggi essere una precisazione puramente ricognitiva di una conseguenza interpretativa raggiungibile anche in assenza di essa.

Il secondo comma dell'art. 452-*quater* c.p. individua, al pari dell'articolo che lo precede, una circostanza aggravante laddove l'evento sia stato prodotto in una zona «*naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette*»,⁵⁹ prevedendo a riguardo un aumento della pena da un terzo alla metà.

Dalla lettura della disposizione, in effetti, che il legislatore abbia di fatto perso una rilevante *chance* di delucidare i punti maggiormente problematici affiorati, nel corso degli anni, in riferimento alla succitata “vecchia concezione” di disastro ambientale; pertanto, nonostante la novellata disciplina abbia l'inequivocabile merito di avere finalmente riconosciuto una solida base legislativa

⁵⁶ In tal senso RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 275.

⁵⁷ È proprio il prevalente orientamento giurisprudenziale a ritenere, come visto in precedenza, configurabile il delitto ex art. 434 c.p. ogniqualvolta si verifichi una «*contaminazione ambientale pericolosa per la salute pubblica*».

⁵⁸ CAPPAL, *Un disastro del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452-*quater* c.p.*, cit., 10.

⁵⁹ Art. 452-*quater*, co. 2, c.p. Il comma 2 è stato modificato dall'art. 6-*ter*, co. 3, lettera c) del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, convertito con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023, n. 137.

al delitto in esame, essa non ha tuttavia influito considerevolmente sulla sfera di illiceità penale che il “diritto vivente” era ormai giunto a circoscrivere.⁶⁰

In conclusione, in riferimento ai procedimenti in corso per disastro innominato, e sorvolando sulla eventuale utilità o meno della clausola di riserva che compare nell'*incipit* della disposizione in esame, la problematica inerente all'applicabilità della novellata norma in esame alle fattispecie sussumibili anche entro la fattispecie di cui all'art. 434 c.p. può risolversi sulla base dei principi generali sanciti dall'art. 2 c.p.: in termini edittali, la suddetta previsione risulta essere più grave di quella antecedente e, pertanto, troverà applicazione in relazione alle sole ipotesi di disastro successive alla sua entrata in vigore.

1.3. Art. 452-*sexies* c.p. Traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività

L'art. 452-*sexies* del codice penale, introdotto dall'art. 1, co. 1, della legge n. 68/2015, punisce il traffico e l'abbandono di materiale ad alta radioattività.

Chiaramente, in chiave deterrente come ogni norma penale, attraverso l'introduzione di tale previsione delittuosa, il legislatore intende inibire in maniera più drastica i sempre più frequenti episodi criminali a tale riguardo, dando piena esecuzione alla “Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari”⁶¹ ed alla Direttiva comunitaria 2008/99/CE che, più nello specifico, sollecitava gli Stati membri a prevedere adeguate disposizioni volte a reprimere condotte illegittime inerenti alla produzione e al trattamento in generale – compreso lo smaltimento – di sostanze nucleari, o comunque radioattive, altamente pericolose.

La norma in esame punisce con la reclusione da due a sei anni e con una sanzione pecuniaria da diecimila fino a cinquantamila euro, chiunque «abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri,

⁶⁰ MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit., 9.

⁶¹ Tale Convenzione, firmata il 3 marzo 1980 a Vienna e New York, è a tutt'oggi l'unico precedente internazionale vincolante sulla protezione fisica del materiale nucleare, definendo le misure relative alla prevenzione, alla detenzione ed alla sanzione delle violazioni in tale settore. L'Italia, che è tra gli Stati parte alla Convenzione, ne ha autorizzato la ratifica ai sensi della l. 07/08/1982, n. 704, disponibile su www.camera.it

*detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività».*⁶²

La disposizione in esame individua, pertanto, una molteplicità di comportamenti di per sé leciti – ricevere, acquisire, cedere, detenere e disfarsi – che tuttavia, se posti in essere abusivamente in riferimento a “materiale altamente radioattivo”, configurano condotte *contra legem*.

Si ritiene che tale norma abbia la struttura di fattispecie alternativa mista. Qualora vengano realizzate più azioni vietate contemporaneamente, difatti, non si configurerà un concorso formale di reati, disciplinato all’art. 81 c.p.,⁶³ ma la pluralità di azione potrà essere presa in considerazione in sede di commisurazione della pena ai sensi dell’art. 133 c.p. Il legislatore, nell’intento di tipizzare, in successione, le condotte integranti la norma in esame, ha svolto un’analisi corretta poiché esse coincidono con la realtà fenomenica del traffico illecito di materiale pericoloso che, solitamente, vede – come esito finale nel circuito di gestione illecita – la condotta del “disfarsi illecitamente”.⁶⁴

Si tratta, dunque, di un campo di applicazione indubbiamente vasto, che ricomprende una serie di attività inerenti alla gestione irregolare di sostanze estremamente pericolose, che va dall’istante in cui le stesse vengono materialmente prese in consegna al momento del loro eventuale abbandono.

Anche qui, al pari dell’ipotesi di inquinamento ambientale prevista all’art. 452-*bis* c.p., si fa espresso rimando all’avverbio «abusivamente», che va ad indicare una clausola d’illiceità speciale relativa a tutti quegli accadimenti *contra ius*, ossia in violazione di prescrizioni, disposizioni normative, leggi di settore.

Tuttavia, tale locuzione ha, sin da subito, dato vita ad una disputa riguardo la vastità della propria accezione: risulta invero indiscutibilmente arduo determinare quali condotte siano definibili in concreto come “abusive” e se, in

⁶² Norma prevista, come visto, dall’art. 1, co. 1, l. 22 maggio 2015, n. 68, che ha inserito l’intero Titolo VI-*bis* all’interno del Codice penale, a partire dal 29 maggio 2015.

⁶³ Più specificamente, l’art. 81, co. 1, c.p. sancisce che: «È punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata sino al triplo chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge». Il suddetto fa dunque riferimento al cd. concorso formale, ossia all’ipotesi in cui la pluralità di reati è conseguenza di un’unica azione od omissione, posta in essere dal reo in unico contesto spazio-temporale o con un unico episodio comportamentale.

⁶⁴ SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli ecodelitti, una svolta quasi epocale per il diritto penale dell’ambiente*, cit., 28 s.

particolare, tale termine possa definirsi sinonimo di “*clandestinamente*”:⁶⁵ il pericolo era quello di dare origine ad una previsione poco chiara e, in aggiunta, potenzialmente lesiva del principio di determinatezza.⁶⁶

La normativa in esame, in ogni caso, punisce tanto chi pone in essere attività di gestione, quanto chi rilascia o si libera in maniera illecita di «*materiale ad alta radioattività*»; in quest’ultima circostanza, l’inserimento dell’avverbio «*illegittimamente*» in riferimento alla condotta di chi «*si disfa*» di tali sostanze appare pressoché superfluo, stante la già acclarata natura irregolare di qualsivoglia operazione di traffico di elementi radioattivi.

Sul punto dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che tale locuzione determini una mera reiterazione del termine «*abusivamente*» – in quanto sinonimo di quest’ultimo, quale presupposto necessario per l’invalidità delle altre condotte – andando di fatto a reinserire nuovamente la medesima clausola di illiceità speciale già prevista proprio grazie all’utilizzo di tale avverbio.⁶⁷

Ad esser sanzionate, di conseguenza, sono le fattispecie illecite finora esaminate, ma indipendentemente dal verificarsi di un effettivo pregiudizio o evento lesivo; da ciò si desume che la disciplina in parola si poggia sullo schema tipico del reato di pericolo astratto o presunto, imperniato cioè sulla previsione di un giudizio di nocività ipotizzata *ex ante* da parte del legislatore.⁶⁸

In conclusione, con l’espressione «*abusivamente*» si fa espresso riferimento ad una «*clausola d’illiceità speciale equivalente a “illecitamente”, a contra ius*»⁶⁹

L’articolo in parola contempla poi, nella sua seconda parte, due circostanze aggravanti, disponendo che la sanzione contemplata al primo comma viene incrementata qualora dall’accadimento consegua un concreto pericolo di compromissione o deterioramento: «*1) delle acque o dell’aria, o di porzioni estese*

⁶⁵ RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., 245.

⁶⁶ Il riferimento è qui al c.d. “principio di determinatezza dell’incriminazione penale”, deducibile quale corollario del principio di legalità sancito dall’art. 25 Cost., secondo cui: «*Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge. Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge*».

⁶⁷ FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, cit., 109.

⁶⁸ MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di Diritto Penale parte generale*, Milano, 2023, 12° ed., 252.

⁶⁹ RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., 246.

o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna».

Si tratta, evidentemente, del medesimo oggetto materiale previsto per il delitto di inquinamento ambientale di cui all' art. 452-bis c.p., ma al netto di una notevole distinzione: a differenza di quest'ultima ipotesi, invero, la configurabilità della condotta illecita emerge al cospetto di un mero «*pericolo di compromissione o deterioramento*», ossia di pericoli presunti che non richiedono il loro effettivo verificarsi e che, oltretutto, non devono essere né «*significativi*», né tantomeno «*misurabili*». ⁷⁰

Al terzo comma, invece, la norma stabilisce un aumento della sanzione prevista – fino alla metà – se «*dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone*». Se le prime due eventualità – descritte al secondo comma – delineano circostanze aggravanti ad efficacia comune, ⁷¹ quest'ultima ne configura, all'opposto, una ad effetto speciale; ⁷² ad ogni modo, entrambe si riferiscono ad un pericolo concreto e sarà dunque inevitabile effettuare una valutazione specifica riguardo alla quantità di materiale, alla sua sistemazione effettiva ed alle eventuali *chance* di ingerenza con la vita umana. ⁷³

La scelta di prevedere siffatte fattispecie circostanziali è stata fortemente criticata: in particolare, le due casistiche delineate al secondo e terzo comma destano parecchi dubbi, a differenza di quanto sancito dal primo, che sanziona comportamenti di per sé pericolosi e potenzialmente pregiudizievoli nei confronti delle matrici ambientali e della salute pubblica.

L'inserimento di un'aggravante di pericolo all'interno di una previsione in cui è proprio il medesimo “pericolo” a delineare il c.d. “motivo dell'incriminazione” provoca, di fatto, una serie di complicazioni interpretative, rimettendo all'interprete l'onere di stabilire una ipotetica linea di demarcazione tra

⁷⁰ Elementi, viceversa, espressamente richiesti dalla norma in parola che, come avuto ampiamente modo di vedere, punisce «*con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili [...]*».

⁷¹ Si tratta di una tipologia di aggravante che determina un aumento della pena fino ad un terzo, ed è prevista solo nel caso in cui la legge non precisi l'ammontare dell'aumento, ai sensi dell'art. 64 co. 1, c.p.

⁷² Nello specifico, essa comporta un aumento della pena superiore ad un terzo, ex art. 63, co. 3, c.p.

⁷³ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 271.

il “pericolo generico” supposto al primo comma ed il “pericolo specifico” stabilito dai successivi due.⁷⁴

Tale trattamento sanzionatorio, di maggiore severità, è da ricondursi ad un tangibile approfondimento dell’offesa, la quale passa dal pericolo generico e astratto di traffico illecito, previsto al co. 1 della fattispecie, in riferimento ad una moltitudine indeterminata di beni e interessi, ad una previsione precisa ed analitica, di pericolo concreto, nei riguardi di beni dettagliatamente individuati, sanciti, invece, al secondo comma dello stesso articolo.⁷⁵

È importante sottolineare come la disposizione si ponga, potenzialmente e in astratto, in contrasto con un’analoga norma incriminatrice sancita all’art. 3 della legge n. 704/1982⁷⁶, che disciplina la gestione e il controllo del materiale nucleare, includendo anche il materiale ad alta radioattività.

Difatti, come evidenziato nella Relazione dell’Ufficio del Massimario della Corte di cassazione, il problema potrebbe sorgere quando una condotta di traffico illecito di materiale nucleare, come previsto dalla legge speciale, mette in pericolo la vita o l’incolumità delle persone. In questo caso, si potrebbe applicare sia l’art. 452-*sexies* del codice penale che la legge speciale. Per evitare la sovrapposizione di norme, si potrebbe interpretare la nozione di “materiale ad alta radioattività” dell’art. 452-*sexies* come più ristretta rispetto a quella di “materiale nucleare” della legge speciale. In questo modo, l’art. 452-*sexies* si applicherebbe solo ai casi di traffico illecito di materiale ad alta radioattività che non mettono in pericolo la vita o l’incolumità delle persone.

Un’ulteriore, eventuale, difficoltà di coordinamento può riscontrarsi in merito all’ipotesi aggravata di cui all’art. 260, co. 2, t.u.a., che prevede una punizione più severa per le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti che riguardano, appunto, rifiuti ad alta radioattività.

⁷⁴ Cass., Sez. pen., Relazione n. III di marzo 2015, cit.

⁷⁵ SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli ecodelitti, una svolta quasi epocale per il diritto penale dell’ambiente*, cit., 29.

⁷⁶ «*Chiunque, senza autorizzazione, riceve, possiede usa, trasferisce, trasforma aliena o disperde materiale nucleare in modo da cagionare a una o più persone la morte o lesioni personali gravi o gravissime ovvero da determinare il pericolo dei detti eventi, ferme restando le disposizioni degli articoli 589 e 590 del codice penale, è punito con la reclusione fino a due anni. Quando è cagionato solo un danno alle cose di particolare gravità o si determina il pericolo di detto evento, si applica la pena della reclusione fino ad un anno*».

In virtù della clausola di sussidiarietà sancita all'art. 452-*sexies*, nel caso in cui si configuri ciascuno dei requisiti dell'incriminazione – primo su tutti il materiale ad alta radioattività inteso come rifiuto – l'art. 260 del t.u.a. sembrerebbe poter essere integrato nel più grave reato definito dalla nuova legge.⁷⁷

In conclusione, la disposizione in oggetto corre il rischio di sovrapporsi, inoltre, a quanto disposto dal secondo comma dell'art. 452-*quaterdecies* c.p., rubricato - come si avrà modo di esaminare nel successivo paragrafo⁷⁸ - «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti».

Tuttavia, l'orientamento maggioritario considera che, laddove ne ricorrano gli elementi costitutivi – quali la gestione abusiva di considerevoli quantitativi di rifiuti; la predisposizione di mezzi e attività finalizzate ad ottenere un ingiusto profitto – il succitato articolo possa incorporare quanto sancito dall'art. 452-*sexies* qui in esame, che di conseguenza rappresenterebbe una fattispecie dal carattere speciale rispetto al più generale art. 452-*quaterdecies* c.p.

Dal momento che, invero, quest'ultimo prevede una cornice edittale ben più severa, con pene detentive che vanno dai tre agli otto anni, di quanto previsto ai sensi dell'art. 452-*sexies*, troverà allora applicazione la clausola di riserva: «*Salvo che il fatto non costituisca più grave reato*», posta come visto in apertura della disposizione in parola.

1.4. Art. 452-*quaterdecies* c.p. Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti

L'art. 260 del t.u.a, abrogato dal d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21 e trasposto in attuazione del principio della riserva di codice *ex* art. 3-*bis* c.p. nell'art. 452-*quaterdecies* c.p., disciplina l'ipotesi delittuosa di “attività di traffico illecito di rifiuti”. Precedentemente, la disposizione del c.d. Codice ambientale, ripresentava il dettato sancito all' art. 53-*bis* del d.lgs. n. 22/1997, c.d. “Decreto Ronchi”, riconfigurando la medesima fattispecie sotto forma di delitto.

⁷⁷ L'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione ha, invece, un'opinione opposta a riguardo, considerando più grave la nuova incriminazione Cfr. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli ecodelitti, una svolta quasi epocale per il diritto penale dell'ambiente*, cit.

⁷⁸ Cfr., *infra*, par. 3.1.4.

Quest'ultimo ha rappresentato il primo delitto, in materia di contrasto alle attività illecite ai danni dell'ambiente, introdotto dall'ordinamento italiano, al fine di contrastare le condotte eco-mafiose. Ciò perché tale delitto risultava compatibile con il delitto di "associazioni per delinquere" disciplinato dall'art. 416 c.p.⁷⁹

Il vigente art. 452-*quaterdecies* c.p. punisce con la reclusione da uno a sei anni chiunque, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, mediante più operazioni e grazie all'allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate: «cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni».

La *ratio* della disposizione in oggetto è quella di contrastare qualsivoglia alterazione intenzionale del regolare ciclo di rifiuti, il più delle volte commessa ad opera del crimine organizzato.

La suddetta fattispecie delittuosa, invero, corrisponde oggi al preminente mezzo di contrasto al fenomeno – ampiamente analizzato nei paragrafi precedenti – relativo alle c.d. "ecomafie" e, più dettagliatamente, alle ipotesi più gravi di gestione abusiva dei rifiuti, quelle cioè contraddistinte da un assetto di tipo professionale e finalizzate a procurare un ingiusto profitto in favore delle cosche e dei loro membri.

La rilevanza del delitto in questione è tale da rientrare finanche nella sfera di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia (c.d. D.D.A.): una sezione istituita nella Procura della Repubblica presso i tribunali sede di Corte d'Appello, che si avvale altresì del prezioso ausilio da parte di un apposito ramo investigativo – denominato D.I.A.⁸⁰ – formato oggi dai più esperti e qualificati esponenti delle forze dell'ordine.

⁷⁹ PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

⁸⁰ La sigla D.I.A. è, più precisamente, l'acronimo di Direzione Investigativa Antimafia, un organismo investigativo interforze - inquadrato nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno della Repubblica Italiana - con «competenza monofunzionale, composta da personale specializzato a provenienza interforze, con il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, e anche di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente a delitti di associazione mafiosa o comunque ricollegabili all'associazione medesima», in www.interno.gov.it

L'articolo in esame tipizza talune condotte – quali la cessione, la ricezione, il trasporto ovvero la gestione di *«ingenti quantitativi di rifiuti»* – che integrano il delitto in parola qualora rappresentino delle operazioni illecite di tipo continuativo, e non di certo saltuario, trattandosi di reato avente natura abituale.⁸¹

In altre parole, è richiesto il verificarsi di una molteplicità di atti specifici – aventi o meno la medesima tipologia – tali da ravvisare, anche sotto il punto di vista numerico, gli estremi dell'inderogabile *quantum* di residui che costituisce, difatti, l'oggetto della previsione in questione.

A riguardo, la Cassazione è intervenuta per precisare che il concetto stesso di *«ingenti quantitativi»* non può individuarsi aprioristicamente sulla base di rimandi esclusivi ad elementi specifici quali, ad esempio, quello di natura ponderale, essendo necessario, all'opposto, calibrare la medesima nozione per il tramite di una valutazione complessiva in grado di tener altresì conto delle *«peculiari finalità perseguite dalla norma, della natura del reato, della pericolosità per la salute e per l'ambiente, e nell'ambito del quale l'elemento quantitativo rappresenta solo uno dei parametri di riferimento»*.⁸²

Secondo il prevalente orientamento dottrinale, in aggiunta, l'art. 452-*quaterdecies* c.p. configura un'ipotesi di delitto abituale, di pericolo, e mono-soggettivo, in virtù del fatto che, ai fini della sua configurabilità, non è espressamente richiesto l'agire di più soggetti agenti;⁸³ al contempo, è viceversa essenziale che la varietà di operazioni illegittime sia sostenuta da una struttura imprenditoriale capace di provvedere appunto ad una *«gestione di ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo»*.⁸⁴

Le suddette attività devono poi, evidentemente, essere abusive, ovvero sia devono essere realizzate nell'inosservanza della normativa di settore prevista dal t.u.a.: in tal senso, rileva tanto l'esecuzione di iniziative poste in essere in violazione

⁸¹ In tal senso, Cass. pen., Sez. III, 28/10/2019, n. 43710, disponibile su www.ambientediritto.it

⁸² Cass. pen., Sez. III, 06/12/2012, n. 47229, disponibile su www.ambientediritto.it

⁸³ PALMISANO, *Il reato di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” nell'applicazione giurisprudenziale*, in *Riv. Trim. di Dir. Pen. dell'Amb.*, 2022, 3, disponibile su www.lexambientetrimestrale.it

⁸⁴ In tal senso, Cass. pen., Sez. III, 28/10/2019, n. 43710, cit.

delle prestabilite autorizzazioni, quanto di atti del tutto difformi da quanto previsto dal titolo autorizzativo in questione.⁸⁵

La locuzione «*condotta abusiva*» fa dunque rimando diretto ad operazioni *contra ius* e, allo stesso tempo, a tutti gli atti realizzati in contrasto con le c.d. «*Migliori Tecnologie Disponibili*»⁸⁶ – dall’acronimo “*B.A.T.*”, ossia *Best Available Techniques* – diramate, in costante aggiornamento, dalla Commissione europea sotto forma di “decisioni” da parte dell’Unione europea.

Altro aspetto controverso è quello relativo ad una difformità tra l’elemento normativo ed il dato criminologico: in riferimento al primo, l’articolo in esame non risulta integrare un delitto di tipo associativo, ciò sulla base del tenore letterale del medesimo che, difatti, si apre con il pronome indefinito “chiunque”, rimandando così ad un reato a struttura “monosoggettiva”. Tuttavia, quanto al secondo punto, la stessa norma fa parimenti riferimento ad una struttura imprenditoriale tra più soggetti riuniti sulla base di “attività continuative organizzate”.

Deve ritenersi che il delitto di cui all’art. 452-*quaterdecies* c.p. costituisca un reato di pericolo astratto, procurando così non poche difficoltà interpretative nell’identificazione del bene giuridico tutelato: da una sommaria analisi, invero, la normativa in questione parrebbe posta a tutela della “pubblica incolumità” e non già del bene “ambiente”.

La Suprema Corte ha specificato, a riguardo, che ai fini della configurabilità della fattispecie delittuosa non è imprescindibile il verificarsi né di un «*danno ambientale, né la minaccia grave di esso*», in virtù del fatto che l’ipotesi di ripristino ambientale, prevista al quarto comma, fa espresso rimando al caso in cui il pericolo o l’effettivo pregiudizio si siano verificati, non risultando pertanto «*idonea a mutare il carattere della fattispecie da reato di pericolo presunto a reato di danno*».⁸⁷

⁸⁵ Cass. pen., Sez. III, 11/01/2018, n. 791, disponibile su www.ambientediritto.it

⁸⁶ Secondo la definizione oggi proposta all’art. 5, co. 1, lett. 1-*ter*), t.u.a., le BAT costituiscono tutte quelle condizioni, da predisporre nel corso di un ciclo di produzione, che sono tanto idonee ad assicurare la più alta protezione ambientale (migliori, concretamente: meno rifiuti, meno immissioni, meno sostanze volatili o tossiche, più riciclo, più monitoraggio, ecc.) quanto accessibili a costi ragionevoli. Cfr. BOSI, *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, disponibile su www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org

⁸⁷ Cass. Sez. III Pen. 29 dicembre 2022, n. 49487, disponibile su www.osservatorioagromafie.it

Da ultimo, l'elemento soggettivo del reato in parola è costituito dal dolo specifico, dal momento che la norma stessa richiede per la consumazione del medesimo che l'agente agisca, come visto, al fine di conseguire un ingiusto profitto: a tal riguardo, la Suprema Corte specifica che l'intera gestione continuativa e organizzata dei rifiuti deve «*costituire strumento per (ed è pensata al fine di) conseguire vantaggi (risparmi di spesa e maggiori margini di guadagno) altrimenti non dovuti*». ⁸⁸

Più precisamente, la Cassazione ha chiarito che il profitto non dovrà obbligatoriamente avere natura patrimoniale, ben potendo esso tradursi in benefici di altro genere: si pensi, ad esempio, ad un risparmio di spesa ovvero ad un consolidamento dello *status* di potere, da parte degli autori dell'illecito, all'interno dell'impresa in cui operano. ⁸⁹

Nella medesima pronuncia, i Giudici hanno altresì statuito che tale vantaggio sarà configurabile come “ingiusto” allorquando il comportamento posto in essere abusivamente, oltre che anticoncorrenziale, risulta produttivo di effetti negativi – in termini di pericolo ovvero di danno – per l'integrità delle matrici ambientali impedendo così, ad ogni modo, «*il doveroso controllo da parte dei soggetti preposti sull'intera filiera dei rifiuti, che la legge impone dalla produzione alla destinazione finale*». ⁹⁰

La scelta dell'avverbio «*abusivamente*», in aggiunta, indica che, ai fini dell'elemento soggettivo, deve ravvisarsi anche la piena contezza, in capo ai soggetti agenti, di porre in essere degli atti, di fatto, contrari alla legge e intenzionalmente tesi ad «*utilizzare una organizzazione illecita per conseguire un ingiusto profitto*». ⁹¹

Di notevole interesse appare, in conclusione, l'orientamento giurisprudenziale in merito all'ipotesi in cui il reato in esame sia realizzato da

⁸⁸ Cass. pen., Sez. III, 19/07/2017, n. 35568, disponibile su www.cortedicassazione.it

⁸⁹ In tal senso, Cass. pen., Sez. III, 12/04/2019, n. 16056, disponibile su www.ambientediritto.com. Si tratta di una pronuncia di estrema rilevanza, dal momento che la Corte, nel definire la nozione di “ingiusto profitto” rilevante *ex art. 452-quaterdecies c.p.*, ha aderito agli orientamenti maggioritari elaborati, in materia, dalla dottrina e dalle più significative pronunce giurisprudenziali.

⁹⁰ Cass. pen., Sez. III, 12/04/2019, n. 16056, cit.

⁹¹ Cass. pen., Sez. III, 14/12/20116, n. 52838, disponibile su www.ambientediritto.it

individui appartenenti ad una associazione per delinquere *ex art. 416 c.p.*⁹² ovvero ad una associazione di tipo mafioso di cui all' *art. 416-bis c.p.*⁹³

In tali casi, i giudici di legittimità hanno considerato configurabile il concorso tra il reato associativo ed il traffico illecito di rifiuti, decretando invero che le due ipotesi in esame divergono considerevolmente. Si differenziano anzitutto sotto il profilo degli interessi tutelati: l'una è tesa al mantenimento dell'ordine pubblico e l'altra è posta a custodia delle matrici ambientali e della salute individuale e collettiva. In secondo luogo, in rapporto al numero dei soggetti richiesti ai fini della sussistenza delle due fattispecie delittuose ed infine in riferimento all'elemento psicologico che, nel reato di associazione *ex art. 416 c.p.*, corrisponde al mero compimento di un "indeterminato programma criminoso", mentre nel delitto di cui all'*art. 452-quaterdecies c.p.* si traduce nella forma di dolo specifico finalizzato all'ottenimento dell'ingiusto profitto.⁹⁴

Inoltre, è di rilevante importanza far luce sulla prassi ricorrente di identificare tale delitto come modellato, da parte del legislatore, sulla scia del fenomeno criminale della c.d. "ecomafia", tanto da far intendere che la norma non potrebbe essere applicata alle imprese che svolgono, anche solo parzialmente, attività lecite. La tesi in esame è stata smentita dalla Corte di cassazione in una recente sentenza, definendola del tutto priva di fondamento sulla base di due diverse motivazioni contendenti.

⁹² Nello specifico, l'*art. 416* del codice penale sancisce che: «*Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni. Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni*». Tale disposizione è posta a tutela dell'ordine pubblico, mediante il contrasto delle fattispecie delittuose di tipo associativo, al fine di rimuovere il pericolo derivante dalle condotte illecite oggetto di programmazione. Non a caso gli associati vengono puniti «per il solo fatto di partecipare», indipendentemente dall'aver o meno compiuto gli illeciti in questione.

⁹³ Il seguente articolo, *416-bis c.p.*, rubricato «*Associazioni di tipo mafioso anche straniero*», dispone invero che: «*Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni. Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni*». Tale norma fu introdotta nel 1992 per corroborare la lotta alla criminalità organizzata, ponendosi in ausilio alla previsione di cui all'*art. 416 c.p.*, rivelatasi ben presto inadeguata a fronteggiare l'esorbitante vastità del fenomeno in parola.

⁹⁴ VILLANI, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-quaterdecies c.p.) e attività di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256 TUA): la Cassazione riconosce (ancora una volta) il concorso formale tra le due fattispecie*, in *Sistema Penale*, 14/11/2023, disponibile su www.sistemapenale.it

La prima delle due ragioni è da rinvenirsi nell'interpretazione sostenuta da modelli sociologi non rientranti nel dettato legislativo, basati sul presupposto che l'intento del legislatore sia quello di sanzionare un determinato tipo di autore, piuttosto che la condotta descritta oggettivamente dalla norma. In seconda analisi, invece, perché nella ricostruzione del fatto, la tesi smentita esclude gli elementi costitutivi del delitto quali: l'esercizio organizzato e continuativo dell'attività di gestione dei rifiuti, lo svolgimento dell'attività in assenza di autorizzazione, la consapevolezza della mancanza dell'autorizzazione, il fine di procurarsi un ingiusto profitto.⁹⁵

Oltre tutto, la Suprema Corte si è pronunciata ammettendo la configurabilità del concorso formale, previsto all'art. 81, co .1, c.p., tra l'ipotesi delittuosa sancita all'art. 452-*quaterdecies* c.p., e la fattispecie di attività di gestione di rifiuti non autorizzata, definita all'art. 256 del t.u.a.⁹⁶ La Cassazione ha escluso che le due fattispecie appena menzionatevi siano in rapporto di specialità, in considerazione delle evidenti differenze intercorrenti tra i due reati in merito all'elemento oggettivo: uno richiede – ai fini dell'integrazione – l'allestimento di mezzi e di attività organizzate e continuative per il quale, tale reato, prevede il requisito dell'abitudine; l'altro – delineando un'ipotesi contravvenzionale – richiede esclusivamente la presenza dell'elemento formale della mancata autorizzazione.

La sentenza in esame va ad inserirsi nel solco di un orientamento della giurisprudenza di legittimità che si pone l'obiettivo di favorire un'applicazione della normativa penale ambientale quanto più chiara e scevra da incertezze, specialmente nei riguardi di ipotesi di reato che, almeno all'apparenza, sono caratterizzate da confini non certi. L'intento della Corte è quello di porsi in contrasto con le eventuali conseguenze sconvenienti, in cui si potrebbe incorrere in caso di incertezze in merito all'applicazione di tali norme, che possono spaziare dalla compromissione dei principi del giusto processo al rischio di prescrizione dei reati, ostacolando lo scopo ultimo che il diritto penale persegue in questa specifica

⁹⁵ Cass. pen., Sez. III, 19/07/2017, n. 35568, cit.,

. Sul punto Cfr. GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 12, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

⁹⁶ Cass. pen., Sez. III, 12/09/2023, n. 37113, disponibile su www.ambientediritto.it

materia: la tutela del bene ambiente, in particolar modo con uno sguardo alle future generazioni.⁹⁷

Infine, l'ultimo comma dell'art. 452-*quaterdecies* c.p. prevede la confisca delle cose che servirono a commettere il reato che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, in via diretta ovvero, se non è possibile, dei beni di valore equivalente di cui il reo abbia la disponibilità, eventualmente anche in via indiretta o tramite interposta persona.

La dottrina, inizialmente, non ha risparmiato pungenti critiche riguardo tale previsione in merito agli "eco-delitti" di cui dalla riforma del 2015. Tali critiche si incentrano sulla potenziale lesione del principio di proporzionalità nell'aggressione del patrimonio del soggetto condannato anche nelle ipotesi di non particolare gravità, generando eventuali ricadute alle attività d'impresa in cui rientrano le condotte incriminatrici.

Ad ogni modo, il legislatore ha previsto – seppur non in relazione al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p., come si dirà a breve – come contrappeso alla marcata matrice sanzionatoria della confisca in materia ambientale, una clausola di esclusione dell'applicabilità della misura in questione, prevista dal quarto comma dell'art. 452-*undecies* c.p., correlata alla condotta ripristinatrice posta in essere dall'agente successivamente alla commissione del reato.

In virtù di tale previsione, la suddetta confisca non viene applicata nel caso in cui l'autore dei reati previsti all'art. 452-*undecies*, co. 1, c.p. provveda alla messa in sicurezza e, se necessario, alla bonifica e al ripristino dello stato dei luoghi.

La misura premiale che funge da contrappeso alla confisca ambientale non è, però, prevista per il delitto in esame di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p. In questa ipotesi di reato, invece, al comma 3 di tale articolo, viene sancito l'obbligo a carico del reo di porre in essere il ripristino dello stato dell'ambiente, che rappresenta un obbligo più sostanziale rispetto alla semplice bonifica o messa in sicurezza del luogo. L'adempimento di tale obbligo non comporta, quindi, una misura premiale a favore dell'imputato.

⁹⁷ VILLANI, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p.) e attività di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256 TUA): la Cassazione riconosce (ancora una volta) il concorso formale tra le due fattispecie*, cit., 1.

La Suprema Corte ha evidenziato, sul tema della natura della confisca prevista all'art. 452-*quaterdecies* c.p., i motivi a sostegno di tale differenza di trattamento e ha ritenuto che tale scelta non contrasti il dettato costituzionale.⁹⁸ La ragione è da rinvenire, utilizzando gli stessi termini della giurisprudenza di legittimità, nella fondamentale finalità “sanzionatoria e special-preventiva” della confisca prevista dall'art. 452-*quaterdecies* c.p. Difatti, l'intento della Corte nel riconoscere la decisiva peculiarità afflittiva e sanzionatoria alla confisca prevista dall'articolo in esame sembra trovare una spiegazione nella finalità originaria di contrastare l'“inquinamento mafioso dell'economia”⁹⁹, che ha permesso di predisporre un vero e proprio arsenale, di natura patrimoniale, per il contrasto alle condotte illecite in materia ambientale.

1.5. Art. 452-*octies* c.p. L'aggravante ecomafiosa: il rinvio agli artt. 416 e 416-*bis* c.p.

L'art. 452-*octies* del codice penale rappresenta una delle maggiori novità introdotte dalla legge n. 68/2015. Esso è composto da tre commi che prevedono, rispettivamente, altrettante circostanze aggravanti specifiche, ciò al fine di predisporre sanzioni più rigide per le ipotesi, ritenute oltremodo gravi, di associazioni a delinquere volte a conseguire ricavi da attività illecite ed enormemente dannose per l'ambiente, quali ad esempio lo smaltimento abusivo di rifiuti.

Allo stesso modo, la *ratio* della disposizione in esame è quella di prevedere un sistema sanzionatorio più severo laddove, in tema di ecoreati, sussista una partecipazione ed una corresponsabilità da parte della criminalità organizzata, in particolare di stampo mafioso.

In altre parole, ciò ha rappresentato una sorta di “prova di forza” del legislatore, in risposta ad una delle tematiche più delicate, e dal maggior clamore

⁹⁸ Cass. pen., Sez. III, 05/08/2021, n. 30691, disponibile su www.ambientediritto.it

⁹⁹ La definizione è di VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche “bonifiche” giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in *Dir. Pen. Cont.*, 20/01/2012, 3 s., www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

mediatico, degli ultimi decenni; tuttavia, non pochi sono gli interrogativi emersi, negli anni, in riferimento alla effettiva efficienza di tali misure nel lungo periodo.¹⁰⁰

Più specificamente, il primo comma della norma *de qua* statuisce che: «Quando l'associazione di cui all'articolo 416 è diretta, in via esclusiva o concorrente, allo scopo di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo, le pene previste dal medesimo articolo 416 sono aumentate».¹⁰¹

Come visto, viene qui fatto espresso riferimento all'ipotesi delittuosa dell'associazione per delinquere *ex art. 416 c.p.*¹⁰² prevedendo, a tal uopo, un aggravio di pena fino ad un terzo del massimo edittale, trattandosi essa di circostanza aggravante ad effetto comune.

In altre parole, il tratto caratteristico della suddetta previsione attiene, unicamente al dolo specifico orientato alla realizzazione «*esclusiva*» o «*concorrente*» – da parte di un clan malavitoso – di taluno dei “nuovi ecoreati”, introdotti dalla riforma del 2015 e previsti dal titolo *VI-bis* del Codice penale.¹⁰³

Al secondo comma viene, viceversa, contemplato un richiamo al reato di associazione “di stampo mafioso” di cui all'art. 416-*bis* c.p., stabilendo che, laddove la stessa sia unicamente diretta a realizzare taluno dei delitti «*previsti dal presente titolo ovvero all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale*», le pene disposte dal medesimo articolo sono aumentate fino ad un terzo.¹⁰⁴

Tale disposizione, pertanto, oltre a configurare la medesima fattispecie circostanziale ad efficacia comune, di cui al primo comma, per le associazioni

¹⁰⁰ COLAZZO, *Ecoreati e associazione a delinquere. L'aggravante c.d. eco-mafiosa e l'aggravante c.d. ambientale, tra incongruenze sistematiche e dubbi interpretativi*, in *Rivista italiana dell'antiriciclaggio*, 2021, 9, disponibile su www.antiriciclaggiocompliance.it

¹⁰¹ Tale articolo è stato introdotto dall'art. 1, co. 1, della l. n. 68/2015, che ha disciplinato il nuovo Titolo *VI-bis*, a decorrere dal 29 maggio 2015.

¹⁰² La norma in oggetto, come ampiamente analizzato nel paragrafo precedente, punisce con la reclusione da tre a sette anni «*coloro che promuovono o costituiscono o organizzano l'associazione*» formata da «*tre o più persone, che si associano allo scopo di commettere più delitti. Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni*».

¹⁰³ In tal senso, Cass. pen., Sez. I, 05/04/1996, n. 3442, disponibile su www.italgiure.giustizia.it, sancisce che: «*Non sussiste incompatibilità logico-giuridica tra la continuazione e l'aggravante del nesso teleologico, agendo il primo sul piano della riconducibilità di più reati a un comune programma criminoso ed essendo il secondo connotato dalla strumentalità di un reato rispetto a un altro*».

¹⁰⁴ Entrambi i primi due commi, difatti, configurano circostanze aggravanti c.d. “ad effetto comune”.

mafiose, elenca una serie di attività – quali l’acquisizione e la gestione di operazioni economiche, le autorizzazioni di appalti e servizi come ad esempio la raccolta differenziata, la direzione di termovalorizzatori – che determineranno l’applicazione della circostanza aggravante in parola, definita perciò, da autorevole dottrina, come un’aggravante c.d. “di coordinazione”.¹⁰⁵

La normativa in esame risponde, come accennato in precedenza, ad una “scelta politica” ben precisa: tentare di contrastare la piaga delle cc.dd. “ecomafie” ed “agromafie” circa gli illeciti ambientali ed agroalimentari, orchestrati dai clan mafiosi, in grado di garantire loro introiti milionari e di provocare danni irreversibili all’ecosistema ed alla salute umana.

Ciononostante, l’intuizione di prevedere tali aggravanti, seppur indiscutibilmente apprezzabile da un lato, ha tuttavia dato adito, dall’altro, a una serie di perplessità, più che ad effettivi vantaggi: si è ipotizzato, ad esempio, che la volontà del legislatore sia stata piuttosto frutto di una necessità transitoria e non di una presa di coscienza vera e propria dell’effettiva inefficienza dei delitti-scopo.¹⁰⁶

Nello specifico è stato sollevato, da attenta dottrina, un presunto dubbio di legittimità costituzionale a riguardo, derivante dal raffronto tra la fattispecie circostanziale in parola ed il minore regime sanzionatorio stabilito nei confronti di organizzazioni orientate all’esecuzione di illeciti più gravi – tanto per la cornice editale, quanto per il loro disvalore sociale – rispetto a quelli di introdotti dal Titolo VI-*bis* del Codice penale.

In altri termini, si è supposta un possibile contrasto tra l’art. 452-*octies* c.p. e il principio di uguaglianza/ragionevolezza di cui all’art. 3 della Costituzione¹⁰⁷: prevedere un’aggravante riconducibile unicamente alle associazioni mafiose tese alla realizzazione di delitti ambientali, difatti, condurrebbe a una ingiustificata

¹⁰⁵ MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di Diritto Penale parte generale*, cit., 346.

¹⁰⁶ RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., 276.

¹⁰⁷ In base all’art. 3 della Costituzione italiana, invero: «*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

difformità di trattamento sanzionatorio rispetto al compimento di illeciti diversi, anche gravi, quali ad esempio quelli di usura, bancarotta, estorsione od omicidio.¹⁰⁸

Pur nella differenza intercorrente tra i reati ambientali e gli altri reati poc'anzi esemplificati, il differente sistema sanzionatorio risulta dunque legittimato dalla disparità di condizioni giuridico-fattuali sulle quali il medesimo va ad incidere.

Al di là delle critiche mosse da autorevole dottrina nei confronti del legislatore per aver predisposto delle sanzioni oltremodo severe per i reati ambientali, specie se raffrontate con quelle decisamente più tenui previste per reati di differente natura, va tuttavia parimenti sottolineato come ciò sia frutto di una scelta consapevole del legislatore, perfettamente rientrante nella sua sfera discrezionale e che, di conseguenza, non oltrepassa i confini di legittimità costituzionale.

Altro aspetto controverso, in riferimento alla disposizione di cui all'art. 452-*octies* c.p., è quello di natura "sistematica": trattandosi di fattispecie circostanziali riferite esclusivamente ai reati associativi, invero, sarebbe presumibilmente risultato più appropriato un loro inserimento all'interno della previsione ex art. 416 c.p. – posta a tutela dell'ordine pubblico – e non al primo comma, appunto, dell'art. 452-*octies*.

Al contrario, sembra che l'intenzione della riforma del 2015 fosse quella di concretare una sorta di "codificazione verde", piuttosto che porre il *focus* sulla necessità di razionalizzazione del sistema normativo.¹⁰⁹

Il terzo comma della disposizione in esame contempla, in conclusione, una aggravante soggettiva ad efficacia speciale¹¹⁰ di cui dovrà tenersi perciò conto ai

¹⁰⁸ In tal senso, RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 275 ss. Si pensi, a tale riguardo, alla paradossale situazione in base a cui un'eventuale ipotesi di associazione per delinquere sia, ad esempio, aggravata se finalizzata alla realizzazione di delitti ambientali, ma non invece se volta a commettere altri delitti, finanche più gravi, quali un omicidio ovvero la bancarotta fraudolenta.

¹⁰⁹ RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, 50.

¹¹⁰ SABIA, *Responsabilità degli enti e reati ambientali al banco di prova del principio di legalità. Il caso delle fattispecie associative*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, ove si osserva, precisamente, come le circostanze previste nei commi 1 e 2 dell'art. 452-*octies* c.p. sono aggravanti oggettive ad efficacia comune, «*in cui il legislatore contempla un aumento di pena ordinario "fino ad un terzo"*», mentre quella sancita al comma 3 «*sembra avere natura soggettiva ed efficacia speciale. Sotto il primo profilo [...] l'aumento di pena [...] pare in realtà ancorato ad un aspetto inerente alla persona del colpevole (la qualifica di p.u. o i.p.s. dell'associato) [...]; sotto il secondo profilo, la variazione sanzionatoria non è quella comune ricavabile dall'art. 64, ma è quella speciale e più elevata da un terzo alla metà*». Da

fini del calcolo del termine prescrizione *ex art. 157, co. 2, c.p.*:¹¹¹ esso, diversamente dai precedenti due, prevede invero un aumento delle pene di cui ai commi primo e secondo del medesimo articolo da un terzo alla metà «*se dell'associazione fanno parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale*».¹¹²

L'inasprimento del trattamento sanzionatorio, più precisamente, avrà luogo in tutte quelle ipotesi in cui si è in presenza di potenziali fenomeni di corruzione o concussione: trattasi, pertanto, di fattispecie di reati propri, ove cioè il soggetto attivo deve obbligatoriamente rivestire la qualifica di «*pubblico ufficiale*» ovvero di «*incaricato di un pubblico servizio*» e che, viceversa, non sarà configurabile qualora la condotta incriminata sia posta in essere da un agente diverso, in assenza della predetta qualità.¹¹³

Tuttavia, anche quest'ultima previsione ha fatto emergere, negli anni, una serie di profili problematici: il citato inasprimento sanzionatorio, di quanto previsto in capo ai primi due commi, «*da un terzo alla metà*» è disposto laddove si accerti la partecipazione di pubblici ufficiali o di incaricati di pubblico servizio non di qualsivoglia genere o tipologia, bensì di figure operanti unicamente in ambito ambientale.

Tale scelta, però, seppur presumibilmente legittimata dal differente peso giuridico che una eventuale cooperazione occulta di tali individui potesse provocare, ha finito nondimeno per estromettere tutti coloro che erano concretamente impiegati in settori diversi da quello sopra esposto.

Di conseguenza è stato sollevato, anche in riferimento a tale passaggio, un ragionevole dubbio di legittimità costituzionale dal momento che l'associazione in oggetto possa ritenersi, ingiustificatamente, “più grave” in presenza della sola

COLAZZO, *Ecoreati e associazione a delinquere. L'aggravante c.d. eco-mafiosa e l'aggravante c.d. ambientale, tra incongruenze sistematiche e dubbi interpretativi*, cit.

¹¹¹ Più specificamente, il secondo comma dell'art. 157 c.p. sancisce che: «*Per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo alla pena stabilita dalla legge per il reato consumato o tentato, senza tener conto della diminuzione per le circostanze attenuanti e dell'aumento per le circostanze aggravanti, salvo che per le aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e per quelle ad effetto speciale, nel qual caso si tiene conto dell'aumento massimo di pena previsto per l'aggravante*».

¹¹² Art. 452-octies, co. 3, c.p.

¹¹³ Sul punto si rinvia, riguardo il *discrimen* tra i reati di concussione e corruzione - anche in considerazione delle plurime impostazioni. AMISANO, *Le tipologie della corruzione*, Torino, 2012, 215 ss.; BENUSSI, *In tema di corruzione e concussione*, in *Ind. Pen.*, 1985, 409 ss.

collaborazione di “taluni pubblici ufficiali”, ma non di altri; aprendo, così, il dibattito circa la motivazione effettiva per cui tale illecito debba ritenersi maggiormente gravoso solo se coinvolge pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale.

Recentemente, con il decreto legislativo 1° marzo 2018 n. 21, il legislatore ha inoltre apportato dei correttivi in merito all’aggravante in oggetto, al fine di estenderne l’applicabilità anche ipotesi previste ai sensi dell’art. 260 del t.u.a. Tuttavia, nonostante tali interventi, la possibilità di applicare tale disposizione rimane estremamente limitata.

Altra “zona d’ombra” attiene al fatto che, sotto il profilo probatorio, potrebbe rivelarsi estremamente problematico correlare la criminalità organizzata alla realizzazione di illeciti ambientali e, di conseguenza, parte della dottrina suggerisce a riguardo di preferire l’applicazione della più generica aggravante prevista ai sensi dell’art. 7 del decreto-legge 8 maggio 1991, n. 152 convertito con modificazioni dalla legge n. 203 del 1991, ora prevista in attuazione del principio della riserva di codice ai sensi dell’art. 416-*bis* c.p.¹¹⁴

Quanto appena descritto, accanto ad ulteriori punti della normativa in esame, contribuiscono a rendere la stessa – per quanto, da un lato, indubbiamente apprezzabile – di non facile interpretazione, evidenziando la possibilità che come tale intervento sia stato dettato principalmente da condizionamenti transitori, ponendosi in linea con la consolidata prassi legislativa di stabilire un inasprimento sanzionatorio in determinate ipotesi, ritenute particolarmente serie e preoccupanti.

Ad ogni modo, i delitti associativi così aggravati rientrano nei c.d. reati presupposto ai sensi dell’art. 25-*undecies*, co. 1, lett. *d*), d.lgs. n. 231/2001.¹¹⁵ I soggetti collettivi, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell’art. 452-*octies* c.p., sono soggetti alla sanzione pecuniaria da trecento a mille quote, ma “per una sorta di eterogenesi dei fini” la scelta operata dal legislatore della riforma del 2015 produce un effetto contrapposto rispetto all’intento di rafforzare la tutela penale ambientale. Infatti, l’art. 24-*ter* del d.lgs. n. 231/2001, in tema di delitti di criminalità

¹¹⁴ Più specificamente, l’art. 7, l. 12 luglio 1991, n. 203 sancisce circostanze aggravanti relative ai delitti comuni, ovvero: 1) l’aver agito avvalendosi delle condizioni previste dall’art. 416-*bis* c.p.; 2) l’aver agito al fine di agevolare l’associazione mafiosa.

¹¹⁵ Tale articolo è stato riformulato dall’art. 6 della l. n. 68/2015.

organizzata, prevede a carico dell'ente una sanzione maggiormente severa rispetto a quella prevista nelle ipotesi di reati associativi aggravati *ex art. 452-octies c.p.*¹¹⁶

In base a quanto appena descritto, quindi, nell'ipotesi di cui alla lett. *d)* del citato art. 25-*undecies*, la sanzione minima prevista è pari a trecento quote, anziché quattrocento e, per quel che concerne le sanzioni interdittive, quest'ultime sono del tutto assenti salva l'ipotesi di cui al comma 8 del medesimo articolo,¹¹⁷ a differenza delle ipotesi contemplate dall'art. 24-*ter* del d.lgs. n. 231/2001, per il quale si prevede, invero, l'applicazione congiunta e obbligatoria, della minima durata di un anno, delle sanzioni interdittive di cui all'art. 9, co. 2, d.lgs. n. 231/2001.

È possibile supporre che, tale discordante situazione normativa, sia frutto di una "svista" del legislatore, altrimenti considerabile pressoché incomprensibile e non conforme all'intento della riforma dei c.d. *ecoreati*, nella funzione di deterrente, di inasprire i trattamenti sanzionatori riguardo a tali condotte illecite ai danni dell'ambiente.¹¹⁸

2. I Report di Legambiente

Legambiente è un'associazione ambientalista italiana, non a scopo di lucro, fondata nel 1980 sulla scia dei primi sodalizi ecologisti e basata su una serie di attività di ricerca, promozione e difesa del nostro pianeta svolte attraverso azioni di sensibilizzazione, *screening* e di proposte concrete.

Si tratta di un grande movimento apartitico, composto da migliaia di aderenti che, mediante il volontariato e la partecipazione diretta, promuovono la salvaguardia del territorio, della biodiversità e del contrasto ai cambiamenti climatici.¹¹⁹

¹¹⁶ Come già rilevato, in relazione alla commissione dei reati di cui agli artt. 416 e 416-*bis* c.p. si applica ai soggetti collettivi la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote e le sanzioni interdittive elencate all'art. 9, co. 2 del decreto, per una durata non inferiore ad un anno.

¹¹⁷ Art. 25-*undecies*, co. 8, d.lgs. n. 232/2001 prevede che: «se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e all'articolo 8 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'art. 16, co. 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231»

¹¹⁸ SABIA, *Responsabilità degli enti e reati ambientali al banco di prova del principio di legalità*, cit.

¹¹⁹ Il motto dell'associazione è: "pensare globalmente, agire localmente". Non a caso, quest'ultima si basa su di una composizione organizzativa complessa, suddivisa in una serie di gruppi locali, ciascuno focalizzato sulle criticità ambientali della propria zona di riferimento. Lo *slogan* in oggetto

Tale associazione, coadiuvata dall'ONAL,¹²⁰ basa il suo agire sul c.d. “ambientalismo scientifico”, ossia sulla convinzione di impennare ogni azione posta a tutela delle matrici ambientali su un consistente sostegno scientifico, sostenendo tutti i “no” con la previsione di soluzioni pratiche, realistiche e concretizzabili.

È proprio Legambiente a coniare, tra gli altri, il termine “ecomafia”, un neologismo introdotto nel 1994 al fine di denotare tutte quelle condotte illecite poste in essere dalla criminalità organizzata orientate a provocare un pregiudizio al nostro ecosistema. In quell'anno, invero, Legambiente ha, per la prima volta, pubblicato il c.d. “Rapporto Ecomafia”, intitolato «*Le ecomafie – Il ruolo della criminalità organizzata nell'illegalità ambientale*». Nel 1997 si pubblica, ufficialmente, il primo Rapporto Ecomafia di Legambiente che da allora, ogni anno, si occupa di fare il punto sulla situazione in Italia.

Si tratta di un documento che annualmente viene pubblicato dalla predetta associazione, allo scopo di aggiornare il quadro delle attività criminali, in materia ambientale, realizzate nel nostro Paese nei dodici mesi precedenti: esso si erge come il principale mezzo di denuncia e comprensione dell'intricata correlazione tra i clan malavitosi ed i danni arrecati sul suolo nazionale.

Redatto in collaborazione con Eurispes e con l'Arma dei Carabinieri, tale *report* traccia un'accurata analisi sui c.d. “ecoreati”¹²¹ basata su una serie di dati concreti, di numeri che forniscono una “fotografia” di ciò che accade ogni anno in Italia mediante una mappatura degli illeciti commessi dalle ecomafie che vengono, più specificamente, scandagliati nei loro tratti caratteristici: dalla gestione

era teso a sottolineare come, già quarant'anni fa, nel mondo esistesse un conflitto tra quantità e qualità, proponendo pertanto il nuovo paradigma dell'ambientalismo come naturale alleato dei movimenti pacifisti, femministi, dei diritti civili e dei nuovi saperi. Cfr. REALACCI, *Ecco l'algoritmo Legambiente*, in *Nuova Ecologia*, 2023, Speciale XII Congresso di Legambiente, 18 ss, disponibile su www.legambiente.it

¹²⁰ “Osservatorio nazionale ambiente e legalità”, si tratta di un comitato permanente di esperti, composto da giornalisti, investigatori, avvocati, magistrati e tecnici che vantano una profonda conoscenza sul fronte della lotta ai crimini ambientali.

¹²¹ Gli ecoreati sono illeciti che colpiscono il bene comune ambiente che, anziché essere salvaguardato e tutelato, viene deturpato ed inquinato. Si tratta di condotte criminali che si protraggono per anni ed anni, creando pregiudizi immisurabili e, talvolta, finanche irreversibili, capaci di incidere sulla salute umana e in generale di ogni specie vivente. Il fenomeno in esame delle “ecomafie” deriva proprio dal connubio tra clan malavitosi ed economia ambientale, ricomprendendo appunto tutte le attività illegali di stampo mafioso capaci di cagionare danni all'ambiente e, di conseguenza, all'uomo.

irregolare dei rifiuti tossici, ai proventi ricavati dall'edilizia abusiva, fino all'indebito sfruttamento delle matrici ambientali.

Il suddetto prospetto, inoltre, accanto alla denuncia delle pratiche illegali, pone il *focus* su una serie di proposte concrete tese a corroborare il quadro normativo in materia e ad incrementare la prevenzione e la salvaguardia del pianeta, esponendo altresì vari spunti di riflessione e soluzioni tangibili per la creazione di un futuro più resiliente, ove legalità e sostenibilità possano svilupparsi senza minacce esterne.

Le pubblicazioni annuali dell'associazione hanno permesso, in particolare negli ultimi anni, di orientare e mantenere alta l'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica su temi ambientali particolarmente gravosi.

Si pensi, ad esempio, al c.d. fenomeno "Terra dei fuochi"¹²², denunciato da Legambiente per la prima volta nel Rapporto Ecomafia 2003, sul quale l'associazione è tornata a far sentire la propria voce¹²³ chiedendo che venisse fatta una vera e propria «*eco-justizia*» e che venissero attuate soluzioni efficaci e controlli capillari sull'intero territorio interessato e non solo nelle aree degli impianti.¹²⁴

Un ulteriore fenomeno, del quale Legambiente in questi anni si è fatta promotrice, nell'evidenziarne la dimensione assunta e le criticità derivanti per l'ambiente e per la salute pubblica, riguarda le attività "ecomafiose" nel nord Italia ed in particolare nella regione Lombardia.

Infatti, è a questo territorio che, negli ultimi anni, viene attribuita la definizione di "Terra dei Fuochi del Nord" in quanto è emerso che, in tale regione, l'illegalità ambientale si dimostra più pervasiva e diffusa, con particolare riferimento al ciclo illegale del cemento e dei rifiuti, alla filiera agroalimentare e al *racket* degli animali.¹²⁵

¹²² Il fenomeno attiene agli incendi di rifiuti produttivi all'aria aperta che hanno interessato, negli anni scorsi, le provincie di Napoli e Caserta.

¹²³ Nelle persone di Stefano Ciafani e Maria Teresa Imparato, rispettivamente Presidente nazionale di Legambiente e Presidente di Legambiente Campania.

¹²⁴ *Terra dei Fuochi*, LEGAMBIENTE, Comunicato Stampa del 19.11.2018, disponibile su www.legambiente.it

¹²⁵ Nel 2019, la Lombardia risulta essere la prima tra le regioni del nord per numero di reati ambientali accertati – pari a 1.541, il 26% di quelli contestati nelle regioni settentrionali-, in particolare risulta quarta su scala nazionale per reati contro la fauna e la prima, tra le regioni settentrionali, per numero di reati nel ciclo dei rifiuti con 535 delitti – pari al 6,7% del totale

La funzione dei *Report* annuali della presente associazione ambientalistica è quella di fornire un contributo fondamentale alla collettività. Infatti, è proprio grazie all'attività svolta da Legambiente se ciascuno cittadino può venire a conoscenza di dati e informazioni rilevanti riguardanti lo stato di salute del nostro Paese e del nostro intero ecosistema.

La lettura delle dinamiche e dell'evoluzione dei fenomeni ecomafiosi, nonostante ogni forma di contrasto implementata, non è certo rassicurante. L'Associazione si occupa di far luce su vicende che spesso non ricevono la giusta attenzione, nonostante siano meritevoli di uno spazio più che privilegiato, anche solo come tematica oggetto di dibattito.

Nell'ultimo triennio, in particolare, i *Report* annuali hanno permesso di evidenziare la situazione nel nostro Paese, sebbene non rassicurante, delle dinamiche e dell'evoluzione dei fenomeni "ecomafiosi".

Stando alle cifre, nel 2020 si registravano, nonostante il diminuirsi delle attività di controllo e accertamento eseguite dalle forze dell'ordine conseguenti alla crisi pandemica, oltre 30mila reati ambientali e 59mila illeciti di natura amministrativa, di cui l'ambito dei rifiuti e del ciclo illegale del cemento rappresentavano le situazioni più critiche, e con una netta prevalenza geografica nelle regioni a tradizionale presenza di associazioni di stampo mafioso.¹²⁶

Con riferimento al *Report* del 2022, si evince il crimine organizzato all'interno di tale settore continua ad espandersi sul territorio italiano, sospinto da interessi trasversali in cui «*si intrecciano sempre di più criminalità ambientale, economica e organizzata in un triangolo perfetto*».¹²⁷

Più precisamente il numero degli ecoreati, malgrado una lieve flessione, non scende al di sotto della soglia dei trentamila, con una media di più di ottanta

nazionale. Cfr. *Dossier Ecomafia 2019. Lombardia prima regione del nord Italia per numero di reati nel ciclo illegale dei rifiuti e quarta per reati contro la fauna*, LEGAMBIENTE, 2019, disponibile su www.legambiente.it

¹²⁶ *Ecomafia 2021: presentati i dati sui reati ambientali in Italia*, LEGAMBIENTE, 2021, disponibile su www.legambiente.it. Precisamente, nel 2020 i reati ambientali accertati sono stati 34.867 (+0,6% rispetto al 2019). Si evidenzia, inoltre, un sostanziale aumento di persone denunciate (33.620, +12%) e di ordinanze di custodia cautelare eseguite (329, +14,2%), con la Campania quale regione maggiormente colpita dalle attività "ecomafiose", seguita da Sicilia, Puglia, Lazio e Calabria.

¹²⁷ *Ecomafia 2022: presentati i dati sui reati ambientali in Italia*, LEGAMBIENTE, 2022, disponibile su www.legambiente.it

infrazioni accertate al giorno e di circa tre all'ora;¹²⁸ gli illeciti amministrativi contestati sono, viceversa, quasi sessantamila, con una media di oltre centosessanta al giorno e sei ogni ora.

Si tratta di un dato estremamente allarmante e che continua a rimanere elevato.

Nel già menzionato scenario, già di per sé indiscutibilmente grave, si aggiunge la piaga della corruzione: più di cento sono le inchieste censite al 31 luglio 2022 - con oltre seicento arresti, settecento denunce e duecento sequestri - e ben quattordici consigli comunali sciolti per infiltrazione di stampo mafioso nel solo anno in esame, e nove nel successivo.¹²⁹

Nei soli primi sei mesi del 2022, invero, sono ben centoquindici le indagini in corso per le presunte tangenti che hanno agevolato l'assegnazione di appalti per la concessione di licenze edilizie ovvero per la realizzazione di opere pubbliche; tale semplicità nell'infiltrarsi nelle diverse amministrazioni pubbliche da parte dei clan malavitosi, chiaramente, finisce per destare non poche preoccupazioni in merito al corretto utilizzo delle cospicue risorse messe a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹³⁰ e dal Fondo complementare che lo accompagna.¹³¹

Procedendo poi alla disamina dei numeri relativi alle filiere illegali, il ciclo del cemento guida tale *ranking* con il 31% dei crimini totali commessi, seguito da quello dei rifiuti (27,7%, in lieve aumento) che registra inoltre la maggiore quantità di arresti e sequestri (rispettivamente 287 e 3.745) e, infine, dagli illeciti contro la fauna (oltre seimila).

¹²⁸ Più precisamente, i reati accertati sono 30.590, al netto di un calo del -12,3% rispetto ai dati del 2020. Da: *Ecomafia 2022: presentati i dati sui reati ambientali in Italia*, LEGAMBIENTE, cit.

¹²⁹ *Ecomafia 2022: presentati i dati sui reati ambientali in Italia*, LEGAMBIENTE, cit.

¹³⁰ Il PNRR è stato predisposto nel 2021 dal Governo italiano, ed approvato il 13 luglio dello stesso anno con Decisione di esecuzione del Consiglio UE, con la finalità di risollevarne l'economia nazionale agevolando un progresso stabile e sostenibile del Paese e di predisporre un presidio efficace e concreto alle sfide connesse alla crisi pandemica.

¹³¹ In tal senso le importanti dichiarazioni di Stefano Ciani, presidente nazionale di Legambiente, che chiarisce come sia: «fondamentale non abbassare la guardia nei confronti degli ecocriminali, ora più che mai visto che sono stati assegnati i primi finanziamenti dei bandi del PNRR, molti altri ne verranno aggiudicati nel prossimo futuro, e presto si apriranno i tanti cantieri dell'agognata transizione ecologica. In tutto ciò il sistema di prevenzione e repressione dei reati descritti in questo Rapporto non è stato rafforzato come si sarebbe dovuto fare».

Per comprendere compiutamente la gravità del quadro appena descritto basti pensare che l'ammontare complessivo dei rifiuti sequestrati, nel solo 2021, sfiora i due milioni e mezzo di tonnellate.¹³²

Il secondo versante, quello della criminalità economica, riguarda specificamente una serie di settori in cui le associazioni mafiose hanno progressivamente preso le redini, fino ad espandersi a macchia d'olio sul territorio nazionale: dal ciclo dei rifiuti a quello del cemento, dai beni culturali fino all'agroalimentare, per giungere persino al traffico illegale degli oli vegetali esausti.¹³³

Tali attività hanno generato, nel solo anno di riferimento, proventi illeciti pari a ben 8,8 miliardi di euro, causando danni irreversibili al patrimonio ambientale e culturale italiano. Campania, Puglia, Calabria e Sicilia restano le quattro regioni falcidiate dalla presenza della malavita organizzata e che patiscono oggi il più alto tasso di "ecocriminalità" e corruzione: in tali luoghi si registra il 43,8% delle violazioni accertate dalle forze dell'ordine.

Tuttavia, occorre anche rammentare che nel corso del 2022, la costante dedizione posta a difesa dell'ambiente ha condotto a tre significative "vittorie" di importanza capitale: la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.; l'introduzione della legge 09/03/2022 n. 22 in materia di reati contro il patrimonio culturale¹³⁴ e, infine, il consolidamento della salvaguardia, proprio del patrimonio culturale, relativamente a beni archeologici, storici, artistici e paesaggistici presenti nel nostro Paese.

Più precisamente, in riferimento al primo degli aspetti citati, il terzo comma dell'art. 9 Cost. afferma che: «*la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*»,¹³⁵ mentre il novellato art. 41 Cost. stabilisce che l'iniziativa economica privata è libera e non può essere svolta

¹³² *Ecomafia 2022: presentati i dati sui reati ambientali in Italia*, LEGAMBIENTE, cit.

¹³³ Si tratta, invero, di uno dei nuovi *business* delle ecomafie, emerso dai circa 640.195 controlli eseguiti nel settore agroalimentare. Il CONOIE (Consorzio nazionale raccolta e trattamento oli e grassi vegetali ed animali esausti) stima, a riguardo, che ben 15mila tonnellate all'anno sfuggano alla raccolta e al trattamento dei certificati dei consorzi, in www.legambiente.it

¹³⁴ Il 9 marzo 2022 è, difatti, entrata in vigore la L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., introducendo la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione.

¹³⁵ Art. 9, co. 3, Cost., introdotto dall'art. 1 della l. 11/02/2022, che dispone altresì che: «*La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

«in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».¹³⁶

Quanto al secondo punto, invece, la citata legge n. 22/2022 recante «Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale», ha attuato un aggiornamento sistematico delle norme penali poste a tutela dei beni culturali, ora previste nel nuovo Titolo VIII-bis c.p., ridefinendone la disciplina sulla base di un significativo aggravio del trattamento sanzionatorio e introducendo anche nuove fattispecie criminose.¹³⁷

Il *report* in esame, in conclusione, si conclude con una lista di dieci proposte di revisione normativa al fine di contrastare i c.d. “ladri di futuro”¹³⁸, anche nell’ottica dell’imminente direttiva europea sui crimini ambientali.¹³⁹

¹³⁶ Art. 41, co. 1 e 2, Cost., introdotto dall’art. 2 della l. 11/02/2022.

¹³⁷ Più precisamente, nel nuovo Titolo VIII-bis convergono, accanto alle fattispecie criminose già disciplinate, talune previsioni di nuova introduzione: il furto, l’appropriazione indebita, la ricettazione, il riciclaggio e l’autoriciclaggio di beni culturali. Il potenziamento della tutela ambientale e dei beni culturali in parola rispecchia l’imponente mutamento di sensibilità sulle tematiche ecologiche che, finalmente, inizia a coinvolgere la nostra società. Cfr. *Rapporto Ecomafia 2022, non tutto è negativo*, SOZZI, 23/12/2022, disponibile su www.legambiente.it

¹³⁸ Così Stefano Ciafani, presidente nazionale di Legambiente, che a margine della presentazione del Report in oggetto, ha altresì dichiarato che: «Il quadro che emerge dalla lettura del nostro Rapporto Ecomafia 2022 continua a essere preoccupante [...] Per questo oggi abbiamo presentato le nostre dieci proposte di modifica normativa, convinti che quel percorso di civiltà [...] possa proseguire anche in questa legislatura. Noi verificheremo sulla base dei fatti se a quel voto favorevole, [...] seguirà un percorso coerente nella XIX legislatura per una seria ed efficace lotta ai cosiddetti ladri di futuro», in www.legambiente.it

¹³⁹ *Criminalità ambientale: il Consiglio e il Parlamento europeo raggiungono un accordo provvisorio su una nuova direttiva UE*, COUNCIL OF THE EU, Comunicato Stampa del 16.11.2023, n. 703, disponibile su www.consilium.europa.eu. È stato raggiunto un accordo provvisorio riguardante una proposta di direttiva europea, che porterebbe migliorie nelle indagini e nell’azione penale in riferimento ai reati ambientali, da parte della presidenza del Consiglio e dei negoziatori del Parlamento europeo. La nuova direttiva si pone l’obiettivo di definire norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni volte a tutelare meglio l’ambiente, sostituendosi alla precedente direttiva del 2008, ormai considerata dai più obsoleta rispetto agli sviluppi del diritto ambientale europeo, mediante una definizione di criminalità ambientale più dettagliata, con l’aggiunta di nuove tipologie di reati ambientali. Inoltre, attraverso questa, si pone in essere un’armonizzazione del livello sanzionatorio per le persone fisiche e giuridiche in tutti gli Stati membri dell’UE. Il Consiglio e il Parlamento europeo sono in accordo di aumentare da 9 a 18 il numero di reati, ad oggi, previsti dal diritto penale dell’UE, ampliando e precisando il novero delle azioni vietate perché lesive del bene ambiente. I nuovi reati comprendono il traffico di legname, essendo un’importante causa di deforestazione in alcune parti del mondo, il riciclaggio illegale di componenti inquinanti di navi e le violazioni gravi della legislazione in materia di sostanze chimiche. Gli stessi organi dell’UE hanno predisposto, inoltre, una clausola relativa ai “reati qualificati”. Questi ultimi, identificati come tali, se provocano distruzione, danni irreversibili, diffusi e rilevanti o danni duraturi, diffusi e rilevanti a un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevole, o a un habitat naturale all’interno di un sito protetto, o alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque. Le sanzioni previste per le persone fisiche che commettono uno dei reati contemplati dalla direttiva sono: per i reati dolosi che provocano il decesso di persone, una pena massima di almeno dieci anni di reclusione; per i reati qualificati che causano risultati catastrofici, una pena massima di almeno otto anni di reclusione; per

Tra queste, di preminente importanza è senza dubbio l'istituzione della c.d. "Commissione Ecomafie",¹⁴⁰ il cui disegno di legge è finalmente stato approvato dal Senato con voto unanime, al fine di vigilare sul settore delle agromafie e sull'impiego dei fondi del PNRR.

Si tratta di un gesto forte, indizio evidente del rilievo sempre più netto assunto dalle tematiche finora descritte e tese alla lotta "all'ecocriminalità", ancor

i reati commessi quanto meno per grave negligenza che provocano il decesso di persone, una pena massima di almeno cinque anni di reclusione; per altri reati dolosi inclusi nella normativa, una pena massima di almeno cinque anni o almeno tre anni di reclusione. Nel caso delle persone giuridiche, la direttiva prevede le seguenti sanzioni: per i reati più gravi, una sanzione pecuniaria pari ad almeno il 5% del fatturato mondiale totale della persona giuridica o, in alternativa, a 40 milioni di euro; per tutti gli altri reati, una sanzione pecuniaria massima pari ad almeno il 3% del fatturato mondiale totale della persona giuridica o, in alternativa, a 24 milioni di euro. Possono essere adottate anche misure supplementari, tra cui l'imposizione dell'obbligo per l'autore del reato di ripristinare l'ambiente o di compensare i costi connessi ai danni, l'esclusione dello stesso dall'accesso ai finanziamenti pubblici o il ritiro di permessi o autorizzazioni.

¹⁴⁰ La Commissione fu istituita, in un primo momento, dalla sola Camera dei deputati con deliberazione del 20 giugno 1995, mentre dalla XIII legislatura è stata istituita una Commissione bicamerale d'inchiesta. La Legge 10 maggio 2023, n. 53, ha istituito, ai sensi dell'art. 82 della Costituzione, la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati per la XIX legislatura, con i compiti, tra gli altri, di: «a) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e dei rifiuti di imballaggio, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale;

g) verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale, relativamente agli ambiti di indagine della Commissione nonché all'applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente;

l) compiere, a fini conoscitivi, sopralluoghi o visite presso gli impianti che adottano procedimenti innovativi in campo ambientale, comprese le attività di riparazione e di riciclo, ovvero adottano tecnologie e procedimenti sperimentali che presentano interessanti prospettive di sviluppo e applicazione, anche approfondendo il tema della cessazione della qualifica di rifiuto end of waste, in attuazione dei principi della transizione ecologica e dell'economia circolare, al fine di prevenire gli illeciti ambientali;

m) indagare sull'esistenza di eventuali illeciti connessi allo smaltimento degli impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile, cosiddetti "rifiuti emergenti", come definiti dall'Agenzia europea dell'ambiente, con particolare riferimento allo smaltimento, al termine del loro ciclo di utilizzazione, dei pannelli solari fotovoltaici, delle pale eoliche, delle batterie nonché di ogni altro materiale o dispositivo utilizzato nelle infrastrutture per la produzione di energia da fonte rinnovabile;

n) indagare sull'esistenza di attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzata, commesse anche attraverso sofisticazioni e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettature e di marchi di tutela, compreso il loro traffico transfrontaliero, anche ai fini dell'aggiornamento e del potenziamento della normativa in materia di reati agroalimentari, a tutela della salute umana, del lavoro e dell'ambiente nonché del contrasto del traffico illecito di prodotti con marchio made in Italy contraffatti o alterati;

o) analizzare le cause dell'abbandono di prodotti monouso, anche in plastica, sul suolo e nell'ambiente, verificare l'attuazione data alle disposizioni che recano le misure sanzionatorie applicabili a tale condotta e proporre iniziative per la promozione dell'uso di prodotti riutilizzabili, compostabili o rinnovabili;

p) indagare sulle attività illecite legate al fenomeno delle c.d. "zoomafie" e verificare la corretta applicazione del Titolo IX-bis del codice penale». Disponibile su www.camera.it

più in virtù dell'introduzione della salvaguardia delle matrici ambientali e della biodiversità tra i principi fondamentali della Carta costituzionale.¹⁴¹

3. Gli effetti della nuova codificazione e riflessioni circa la sua reale efficacia

Sulla base di quanto visto nel corso del presente elaborato, risulta pacifico come fosse oramai giunto, per il legislatore, il momento di agire.

Alle innumerevoli carenze presenti nella previgente disciplina e alle difficoltà applicative che la stessa mostrava, difatti, si è andata ad aggiungere la graduale contezza dell'immane pericolo che il nostro pianeta stava correndo, obbligando di fatto il Parlamento ad accelerare il processo teso a garantire un sistema sanzionatorio più rigido e commisurato alla rilevanza del potenziale danno cagionato al bene ambiente.¹⁴²

Alle problematiche sintetizzate ha, almeno in parte, posto rimedio la legge n. 68/2015, entrata in vigore nel maggio dello stesso anno, in seguito ad una lunghissima attesa, e recante «*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*».

Il disegno di legge, presentato nel febbraio del 2014, è stato approvato con ampio consenso dei votanti – con ben centosettanta voti favorevoli al Senato ed oltre trecentocinquanta alla Camera – e con parere favorevole da parte delle organizzazioni di protezione ambientale più influenti, come WWF e Legambiente.

La vera portata innovativa della riforma in parola – ribattezzata come “legge sugli eco-reati” – è rappresentata dal fatto che le previsioni poste a salvaguardia delle matrici ambientali assumono, oggi, tutte la qualifica di delitti predisposti all'interno del Codice penale; ciò ha contribuito a definire tale accadimento come la “svolta epocale” lungamente bramata e reclamata a più riprese dalla dottrina e dagli esperti del settore.¹⁴³

Con tale riforma il legislatore ha inteso garantire, anzitutto, le matrici ambientali in sede penale mediante un sistema sanzionatorio netto e deciso, basato

¹⁴¹ Cfr. art. 9, Cost.

¹⁴² AMARELLI, *La riforma dei reati ambientali: luci ed ombre di un intervento lungo atteso, I nuovi eco-reati, Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68, cit.*
SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli ecolitti, una svolta quasi epocale per il diritto penale dell'ambiente, cit., 197.*

su pene rigide ed efficaci a tutelare il nostro ecosistema, dando così esecuzione a quanto disposto dall'Unione Europea con la Direttiva 2008/99/CE.¹⁴⁴

Tale *corpus*, in altre parole, riveste dunque il ruolo di nucleo di disposizioni innovative quali: circostanze aggravanti *ad hoc*;¹⁴⁵ attenuanti per le ipotesi di ravvedimento operoso;¹⁴⁶ obbligo di ripristino dello stato dei luoghi; provvedimenti ablatori e pene accessorie.¹⁴⁷

In aggiunta, una parte dei “nuovi ecodelitti” rientra nel novero dei reati presupposto della responsabilità degli enti; è previsto un incremento dei termini di prescrizione; un meccanismo premiale di riduzione di pena per condotte riparatorie ed una serie di miglioramenti strutturali del codice di procedura penale.

Tutto quanto sopra esposto definisce al meglio quella che è stata ribattezzata, da autorevole dottrina, come una «*mini codificazione verde*»,¹⁴⁸ tesa verso la mirabile aspirazione di rinnovare, per quanto possibile, la materia ambientale.

Ma l'intento del legislatore non si esaurisce qui: egli ha, invero, inteso dare un evidente segnale “di forza” racchiudendo le sopraesposte novità normative, come visto, all'interno di un unico *corpus* del Codice penale, piuttosto che in un'ulteriore legge speciale, e corroborando l'impianto repressivo mediante una serie di circostanze aggravanti ed un notevole inasprimento delle cornici edittali predisposte per i cc.dd. “nuovi ecoreati”, evitando altresì i rischi della prescrizione.

Ciononostante, però, a fronte degli indubitabili pregi, la novella in questione mostra tuttavia non poche zone d'ombra, a partire in primo luogo da un evidente equivoco di base: la scelta, cioè, di modificare parzialmente una disciplina che, viceversa, necessitava di una totale rielaborazione.

¹⁴⁴ Il 26/12/2008 entrò in vigore, difatti, la citata direttiva comunitaria, in tema di “Tutela penale dell'ambiente”, la quale imponeva agli Stati membri di predisporre, nella propria legislazione nazionale, una serie di «*sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente*», al fine di introdurre «*regole comuni sui reati consentendo così di usare efficaci metodi d'indagine e di assistenza, all'interno di uno Stato membro o tra diversi Stati membri*». Cfr., *infra*, par. 3.1.

¹⁴⁵ Ai sensi degli artt. 452-*octies* e *novies* c.p.

¹⁴⁶ *Ex art.* 452-*decies* c.p.

¹⁴⁷ *Ex art.* 32-*quater* c.p.

¹⁴⁸ L'espressione è di RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, cit., 6

Permane, pertanto, il rimpianto di aver probabilmente perso la *chance* di riformare nel profondo un sistema di fatto “monco” mediante idonee correzioni e la rimozione di taluni aspetti controversi e problematici: si pensi, nello specifico, alle modifiche strutturali di cui abbisognavano le stesse previsioni delittuose, in merito ad esempio ad una più corretta e completa esposizione tanto della condotta censurata, quanto dell’evento.¹⁴⁹

Inoltre, nel far luce sugli aspetti problematici della riforma, oltre che soffermarsi sulle formulazioni pressoché lacunose, il cui deficit di determinatezza era, in certo modo, prevedibile, è importante porre attenzione anche su ulteriori aspetti che riguardano i complessi rapporti tra il nuovo *corpus* normativo, che sembra essere orientato principalmente verso la responsabilità individuale, e il vecchio sistema basato sulla responsabilità corporativa.

La materia ambientale, data la profonda interconnessione tra l’offesa e l’ambiente nell’ambito imprenditoriale, sembra favorire una crescente autonomia delle due forme di responsabilità individuale e corporativa.

Questo potrebbe accelerare un processo già in corso nell’ambito del diritto penale economico e dell’impresa.¹⁵⁰

Sebbene quindi l’introduzione di fattispecie incriminatrici *ad hoc* abbia garantito pene più nette e adeguate rispetto al sistema previgente, la riforma ha attirato su di sé numerosissime critiche dottrinali in merito, ad esempio, alla genericità ed indefinitezza terminologica, che concede ampi margini alla “libera interpretazione”.

Una normativa diretta a tutelare concretamente il nostro ecosistema esige, in prima istanza, una chiara specificazione dell’oggetto della tutela; il nostro ordinamento, all’opposto, si limita a definire il bene ambiente come *quid* riferito non unicamente ai «*tradizionali elementi dell’aria, dell’acqua o del suolo, ma estesa anche al patrimonio naturale*».¹⁵¹

¹⁴⁹ TELESKA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante “disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”*: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, cit., 4.

¹⁵⁰ PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell’ente*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, 334, disponibile su www.dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu

¹⁵¹ Proposta di legge XVI LEGISLATURA, Camera dei deputati n. 56, «*Introduzione del titolo VI-bis del libro II del codice penale, in materia di delitti contro l’ambiente*», presentata il 29/04/2008.

Si tratta dunque di una nozione indubbiamente insufficiente a ricomprendere tutte le casistiche di inquinamento: si pensi a quello di tipo acustico, elettromagnetico ovvero olfattivo che, seppur poco noti, risultano oggigiorno in forte crescita.¹⁵²

Sulla base di moderni studi sul tema, difatti, possono annoverarsi all'interno del concetto di "ambiente" una serie di requisiti di natura fisica, chimica, faunistica e culturale che fanno di esso un "sistema aperto"¹⁵³ articolato da «*varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, [...] riconducibili ad unità*».¹⁵⁴

Esso, pertanto, al pari del patrimonio, è definibile come "bene giuridico di categoria"¹⁵⁵ in cui gli elementi che ne fanno parte – quali acqua, aria, suolo, etc. – possono concretamente rappresentare l'oggetto della tutela penale e, di conseguenza, corrispondere nella pratica a ogni circostanza «*di valore offendibile e tutelabile dalla legge*».¹⁵⁶

Da quanto appena esposto è, dunque, facile comprendere come una puntuale e scrupolosa determinazione di cosa si intenda per "bene giuridico ambiente" sia indubbiamente indispensabile, ciò anche al fine di circoscrivere con chiarezza cosa sia qualificabile o meno come "danno ambientale" e che cosa tuteli, nello specifico, la legge penale.

In aggiunta, la riforma in parola presenta numerose complicazioni anche sul piano strettamente tecnico: il legislatore pare essersi mosso in una prospettiva, per così dire, di "mediazione", tentando cioè di bilanciare il meccanismo *ante* riforma

¹⁵² Si tratta, invero, di ipotesi in cui le succitate componenti del bene ambiente (aria, acqua, suolo e patrimonio naturale) raramente possono essere "alterate" da particolari tipologie di inquinamento. Sul tema, cfr. *L'inquinamento elettromagnetico ad alta frequenza*, in *Diritto all'ambiente*, FATTORELLI, 2002, 5, disponibile su www.dirittoambiente.com

¹⁵³ Cit. dalla voce "Ambiente" in Enc. europ. Garzanti, 340, secondo cui il suddetto è da intendersi come «*sistema aperto [...] capace di autoregolarsi e raggiungere quindi livelli di equilibrio relativamente stabile*».

¹⁵⁴ C. Cost., sent. 17/12/1987, n. 641, in Gazzetta Ufficiale n. 2 del 13/01/1988. In tal senso, cfr. anche C. Cost., sent. 16/12/1987, n. 617, in Gazzetta Ufficiale n. 1 del 08/01/1988.

che definisce il bene ambientale secondo «*un'accezione unitaria e globale, non equiparabile alla somma aritmetica delle varie competenze attinenti all'uno o all'altro (acque, urbanistica, foreste, agricoltura, fauna, ecc.) degli aspetti specifici che il bene stesso può di volta in volta assumere*».

¹⁵⁵ LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Milano, 2004, 235.

¹⁵⁶ MOCCIA, *Riflessioni sulla tutela penale dei beni culturali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1993, 1302 ss.

basato sulle contravvenzioni prodromiche ed il nuovo, imperniato invece sulle ipotesi delittuose.

Oltre a ciò, benché la tendenza comunitaria sia quella di contemplare fattispecie criminose di pericolo presunto, al contrario la riforma del 2015 opta – specialmente in riferimento alle due ipotesi più rilevanti di cui agli artt. 452-*bis* e 452-*quater* – per l’ipotesi di reato di danno, sovvertendo dunque tale *trend*.

In virtù di tale scelta, pertanto, risulta più complicato per l’organo giudicante decretare in quale momento si sia effettivamente verificato l’evento, trattandosi specificamente di avvenimenti protratti nel tempo e generati dal cumulo di molteplici condotte.

Sovente le nuove disposizioni appaiono in potenziale antitesi con taluni capisaldi fondamentali del nostro ordinamento – quali i principi di offensività, verità ovvero ragionevolezza – oltre che risultare estremamente vaghe e poco coordinate tra loro, dando così luogo a numerose lacune normative.

Tale genericità sul piano descrittivo ha, pertanto, obbligato la giurisprudenza a contemplare fattispecie più rigorose e puntuali di quanto previsto dal legislatore in sede di riforma; ciò al fine di consentire al cittadino di comprendere concretamente qual è il *range* del “*penalmente rilevante*”.¹⁵⁷ Ed è proprio tale intervento giurisprudenziale, connotato da una serie di pronunce *supplendi causa*, ad aver dato vita a numerose polemiche per via del potenziale superamento del “seminato costituzionale”.

L’efficacia della riforma in esame potrà apprezzarsi solo con il tempo. Del resto, il diritto ambientale viene costantemente influenzato dalle pronunce giurisprudenziali, per cui è semplice presumere che anche per l’interpretazione delle norme in oggetto, pervase come visto da numerose carenze e lacune, risulterà imprescindibile l’ausilio e la cooperazione del diritto vivente.¹⁵⁸

Qualsivoglia novellata disposizione genera invero, negli addetti ai lavori, l’erronea convinzione di fornire un univoco senso esegetico quando, all’opposto, il lavoro interpretativo è e sarà sempre frutto di un impegno collettivo, basato cioè

¹⁵⁷ VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2017, 1, 7.

¹⁵⁸ RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015*, n. 68, cit.

sull'apporto di una serie di componenti, dottrinali, giurisprudenziali, dell'opinione pubblica e delle istituzioni.¹⁵⁹

Da questo punto di vista, la scelta del legislatore di intervenire in maniera rigorosa e risoluta a riguardo si è rivelata tanto inevitabile, alla luce delle costanti “pressioni” comunitarie, quanto tortuosa: la laboriosità del procedimento in parola avrebbe richiesto, difatti, tempistiche di valutazione molto lunghe tese alla ricerca di soluzioni condivise, mentre invece lo stesso ha subito un brusco *sprint*, presumibilmente alla luce del forte eco mediatico generato dagli storici casi Eternit ed Ilva.¹⁶⁰

Questa urgenza quasi spasmodica di porre fine alle problematiche concernenti la salvaguardia penale delle matrici ambientale nel nostro ordinamento ha, tuttavia, dato origine ad una riforma definita da parte degli esperti del settore come “tardivamente dissennata”, imperniata sull'introduzione di previsioni delittuose di danno o di pericolo per il pianeta «*aperte ad ogni più diversa, contraddittoria interpretazione*».¹⁶¹

In conclusione, sebbene la legge n. 68/2015 presenti non poche imprecisioni, tale riforma ha reso possibile una reale e concreta salvaguardia delle matrici ambientali, in precedenza rimessa unicamente a modeste sanzioni ed approssimative interpretazioni giurisprudenziali.

Dal recente Rapporto Ecomafia 2023,¹⁶² si evince una crescita esponenziale delle persone denunciate - ben 12.430, con un aumento del 26,5% - delle ordinanze di custodia cautelare e del valore dei sequestri e delle sanzioni amministrative, stimate in circa duecentodieci milioni di euro.¹⁶³

Secondo gli studi pubblicati dall'Osservatorio di normativa ambientale,¹⁶⁴ sul finire dello scorso anno, la riforma *de qua* registra attualmente degli eccellenti risultati in termini di prevenzione generale degli “eco-delitti”.

¹⁵⁹ PULITANO, *Diritto penale*, Torino, 2023, 136 ss.

¹⁶⁰ Cfr., *infra*, par. 3.1.

¹⁶¹ Così PATRONO, *La tutela penale dell'ambiente: dal diritto penale del rischio al rischio di diritto penale*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2017, 3-4, 601.

¹⁶² Cfr., *infra*, par. 3.2.

¹⁶³ *Rapporto Ecomafia 2023*, LEGAMBIENTE, 2023, disponibile su www.legambiente.it

¹⁶⁴ L'Osservatorio di normativa ambientale è una testata giornalistica specializzata che offre un'informazione articolata ed organizzata sulla normativa europea, nazionale e regionale di carattere ambientale avvalendosi di giuristi esperti nel settore. Disponibile su www.reteambiente.it

Tuttavia, essa presenta ancora innumerevoli margini di miglioramento, in particolare con riferimento alla necessità di prevedere una normativa regolamentare capace di perfezionarla fino in fondo, di garantire un necessario ammodernamento del c.d. SNPA¹⁶⁵ e, da ultimo, di attuare un'informazione libera e condivisa in ambito ambientale tra le autorità, le istituzioni ed i consociati tesa a migliorare la comprensione sul tema.

¹⁶⁵ “Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente”. Si tratta di un sistema a rete, costituito da Ispra e dalle agenzie ambientali regionali e delle province autonome, creato al fine di garantire uniformità e validità al controllo pubblico della qualità ambientale, ad incrementare la sostenibilità e la prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica.

CONCLUSIONI

Il presente elaborato ha inteso far luce sul fenomeno delle c.d. “ecomafie”, avendo come punto di partenza le origini della tutela del bene ambiente all’interno del nostro ordinamento, e procedendo poi con un’analisi dettagliata dei principi ambientali e della struttura dei reati ambientali.

L’attenzione si è concentrata sul *business* dei rifiuti e sul correlato fenomeno socio-politico della c.d. “Terra dei Fuochi”. Nei luoghi associati a tale fenomeno, devastati dalle condotte ecocriminali, l’inquietante intersezione tra criminalità organizzata e danni ambientali ha avuto in passato e ha tuttora un impatto diretto sulla salute pubblica e sull’integrità del territorio.

I danni ai territori riconducibili alla c.d. “Terra dei Fuochi” rappresentano una tragedia ambientale e sociale senza precedenti, dove l’illegalità ambientale e le attività criminali hanno provocato un degrado irreversibile del territorio, contaminando suoli, acque e alimenti che hanno messo a repentaglio la vita e la salute degli individui.

Quello delle province di Napoli e Caserta è un territorio in cui si sta consumando un ecocidio devastante, rappresentando un triste simbolo dei traffici illeciti di rifiuti e della feroce pericolosità dell’ecomafia. Si tratta di una questione legata non soltanto alla sconcertante eredità del passato, come in precedenza descritto, ma è una storia che riguarda soprattutto il futuro.

Le organizzazioni criminali hanno posto in essere condotte scellerate e dannose per l’ambiente e il territorio, spinte da enormi e spropositati guadagni, senza considerare, però, i conseguenti danni che graveranno, anche nel futuro, sugli abitanti di tali zone.

La definizione “Terra dei Fuochi” è stata utilizzata, per la prima volta, da Roberto Saviano, nel celebre libro *Gomorra*, che a sua volta riprende i *Report Ecomafia di Legambiente*¹, e fa riferimento a tutti quei luoghi in cui è possibile fotografare un quadro drammatico, caratterizzato, ad esempio, da discariche

¹ Sul punto, <https://www.ilpost.it/2013/11/05/terra-dei-fuochi/protesta-dei-cittadini-di-casal-di-principe-per-la-bonifica-della-terra/>

abusive, in piena campagna o lungo le strade che giunte al punto di saturazione vengono incendiate per liberare spazio a rifiuti successivi, liberando nell'aria molteplici sostanze tossiche e altamente nocive, ovvero dallo sversamento di rifiuti tossici nei terreni di coltivazione e di pascolo di animali, i cui prodotti e derivati sono poi oggetto di consumo da parte della popolazione

Ed è proprio in quest'area che fu condotto lo studio,² citato nell'elaborato, che ha portato alla definizione del "Triangolo della Morte", identificando come tale la zona dei comuni di Acerra, Nola e Marigliano, ove si è riscontrato, nel corso degli ultimi anni, un notevole aumento di morti di cancro per patologie che, proprio a causa delle attività illecite delle ecomafie, raggiungono livelli estremamente più alti rispetto alla media italiana.

Il fenomeno della c.d. "Terra dei Fuochi" è solo un esempio degli impatti drammatici dell'illegalità ambientale. Per questo appare necessario adottare azioni concrete per tutelare la salute delle comunità e dell'ecosistema.

Il legislatore, dopo una lunga ed estenuante attesa, ha finalmente posto un rimedio normativo più incisivo rispetto alla precedente normativa. La citata legge n. 68 del 2015 ha condotto all'introduzione, all'interno del Codice penale, del Titolo VI-*bis*, dedicato ai delitti contro l'ambiente. Tale riforma, peraltro, non sostituisce o abroga la legislazione prevista dal Testo Unico Ambientale, che prevede le sole fattispecie contravvenzionali, così come analizzato nell'elaborato.

La legge in esame ha introdotto i delitti di inquinamento e di disastro ambientale, previsti rispettivamente ai sensi degli artt. 452-*bis* e 452-*quater* c.p. Infatti, prima della riforma del 2015, le condotte illecite in questione, o quanto meno le più gravi condotte di disastro, venivano ricondotte, dall'orientamento giurisprudenziale consolidato, al c.d. "disastro innominato" di cui all'art. 434 c.p. Con l'avvento di tale riforma, invece, tali comportamenti illeciti, hanno potuto beneficiare di una chiara e specifica previsione normativa caratterizzata, inoltre, da una maggiore severità sanzionatoria.

In aggiunta all'inquinamento e al disastro ambientale sono previsti altri tre delitti: traffico e abbandono di materiale radioattivo *ex art. 452-sexies* c.p.,

² Il riferimento è al c.d. "Studio sentieri", condotto dall'I.S.S. nel 2014, è stato accertato un aumento della mortalità pari al 13% nelle aree tra Napoli e Caserta

impedimento del controllo *ex art. 452-septies* c.p. e omessa bonifica *ex art. 453-terdecies* c.p.

Inoltre, sono state introdotte talune circostanze aggravanti ai sensi degli artt. 452-*octies* e 452-*novies* c.p., per un migliore contrasto del fenomeno dell'ecomafia e delle condotte dei pubblici funzionari inseriti nelle maglie dei sistemi corruttivi che favoriscono il compimento dei reati ambientali.

La riforma in esame, seppur accolta favorevolmente, è stata talvolta criticata da parte della dottrina. La riforma è stata, infatti, considerata pressoché deludente sotto taluni aspetti in quanto, seppur oggetto di discussione e di preparazione durante un lungo *iter* parlamentare, risulta caratterizzata da una tangibile approssimazione che potrebbe dar luogo a complessità interpretative.³

Ad esempio, con riferimento al delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* c.p., si evidenzia un potenziale contrasto con i principi di precisione, determinatezza e tassatività, in merito agli elementi tipici che descrivono l'ipotesi incriminatrice, i quali si prestano a differenti interpretazioni. L'avverbio "abusivamente", su cui si è già detto, ha creato numerose perplessità in dottrina, non essendo specificato dalla norma il tipo di violazione che integra l'illecito penale in questione. Parte della dottrina, infatti, evidenzia che tale locuzione è stata apposta al fine di limitare la punibilità esclusivamente alle attività illegali e non autorizzate.⁴ Altra parte, invero, sostiene che tale termine definirebbe il limite del rischio consentito anche in presenza, quindi, di un provvedimento lecito.⁵

Non si può, infatti, far a meno di evidenziare un atteggiamento piuttosto vago e indeterminato che caratterizza alcune delle nozioni utilizzate.

Ad ogni modo, per quanto vi sia l'impegno ad elaborare proposte in grado di diminuire il *gap* tra certezza del diritto e incertezza della scienza, il diritto penale

³ CATENACCI, *L'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre*, in *Riv. Quad. di Dir. dell'Amb.*, 2015, 2, 33, file:///C:/Users/orian/Downloads/RQDA_n2-2015_M_Catenacci-Introduzione_delitti_contro_ambiente_codice_penale-NEW%20(8).pdf

⁴ Cfr. AMEDOLA, *Delitti contro l'ambiente: arriva il disastro ambientale "abusivo"*, in www.lexambiente.it

⁵ Così RUGA RIVA, *Il nuovo delitto di inquinamento ambientale*, 2015, 4, disponibile su www.lexambiente.it

dell'ambiente riscontra non poche difficoltà nell'adeguarsi alla costante evoluzione delle conoscenze dell'incerto mondo scientifico.⁶

Ed è proprio a causa di tali lacunosità nella disciplina al contrasto dei reati ambientali che le associazioni criminali, nel corso dei decenni, si sono addentrate in quegli spazi che la legge ha lasciato loro liberi, permettendo di espandere le attività illecite in ambiti ove è possibile conseguire ingenti profitti.

L'auspicio principale nell'applicazione della nuova riforma degli ecoreati è un miglioramento effettivo della tutela dell'ambiente volto altresì alla responsabilizzazione degli individui e delle imprese, oltre che, *de iure condendo*, un completamento di tale normativa, ad opera del legislatore, al fine di garantire, in modo ancor più incisivo, il diritto fondamentale, così come sancito dalla Carta costituzionale, della tutela dell'ambiente.

⁶ GENTILE, *I nuovi "eco-reati": difficoltà interpretative della recente formulazione*, in *Sicurezza e Giustizia*, 2015, 19, disponibile su https://www.sicurezzaegiustizia.com/wp-content/uploads/2016/01/SeG_III_MMXXV_GENTILE.pdf

BIBLIOGRAFIA

AMARELLI, *La riforma dei reati ambientali: luci ed ombre di un intervento lungo atteso, I nuovi ecoreati, Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015.

AMENDOLA, *Con i reati ambientali nel codice penale. Una difesa dall'inquinamento normativo*, in *Guida al Diritto*, 1999, 16, 13.

AMENDOLA, *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Milano, 2003.

AMENDOLA, *Il nuovo testo unico ambientale. Prime osservazioni*, 2006, disponibile su www.dirittoambiente.com

AMENDOLA, *Il principio di precauzione: una importante sentenza del Consiglio di Stato*, 21/07/2023, disponibile su www.osservatorioagromafie.it

AMISANO, *Le tipologie della corruzione*, Torino, 2012.

ANTONIAZZI, *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ.*, 2023, 23, 53, disponibile su www.federalismi.it

BALSAMO, *Gli strumenti di contrasto delle ecomafie nella prospettiva Europea*, in ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2013.

BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, 2, 79, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2019, 4, 176, disponibile su www.iris.luiss.it

BENUSSI, *In tema di corruzione e concussione*, in *Ind. Pen.*, 1985, 409.

BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008.

BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 2, 305, disponibile su www.cortisupremeesalute.it

BOSI, *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, 196, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

CAPPAL, *Un "disastro" del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452-quater c.p.*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2016, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

CASONATO, *Diritto e altre forme di sapere. Una breve introduzione al costituzionalismo ambientale*, in AMIRANTE, TARCHI (a cura di), *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, 2023, disponibile su www.dpceonline.it

CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ.*, 2022, 4, 1085, disponibile su www.federalismi.it

CATINI, *La definizione di rifiuto: dal DPR del 1982 all'attuale art. 183 del TUA*, in *Ambiente Legale Digesta*, 2018, 3, 470.

CAVANNA, *I principi chiave per la tutela dell'ambiente*, 2021, disponibile su www.sapereambiente.it

CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 1, 127, disponibile su www.cortisupremeesalute.it

COLAZZO, *Ecoreati e associazione a delinquere. L'aggravante c.d. eco-mafiosa e l'aggravante c.d. ambientale, tra incongruenze sistematiche e dubbi interpretativi*, in *Rivista italiana dell'antiriciclaggio*, 2021, 9, 265, disponibile su www.antiriciclaggiocompliance.it

COLELLA, *Strasburgo condanna l'italia per la gestione dell'emergenza rifiuti in campania*, in *Dir. Pen. Cont.*, 13/01/2012.

CORBETTA, sub *Art. 424*, in MARINUCCI, DOLCINI (a cura di), *Codice penale commentato*, 2^a ed., Padova, 2006.

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

DEL BELLO, DE LUCA, *Discariche piene di rifiuti tossici, quello è il triangolo della morte*, 01/09/2004, disponibile su www.peacelink.it

DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, 4, 779.

DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella “beautiful cauntri”*: osservazioni rapsodiche, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ.*, 2018, 21, 2, disponibile su www.federalismi.it

DE SANTIS, *Diritto Penale dell’ambiente. Un’ipotesi sistematica*, Milano, 2012.

D’OTTAVIO, *La responsabilità da reato dell’ente*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, Bologna, 2018.

FERRARO, *L’integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell’Unione europea*, Napoli, 2020.

FERRARO, *I grandi principi del diritto dell’Unione europea in materia ambientale*, in AMIRANTE, TARCHI (a cura di), *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, 2023, 2, 41, disponibile su www.dpceonline.it

FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell’ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell’ambiente*, 2022, 1, 121.

FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, Milano, 2022.

GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 12, 31, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

GIUNTA, *Tutela dell’ambiente (diritto penale)*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. II, tomo 2, Milano, 2008.

GRASSI, *Ambiente e costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, 2017, 3, 4.

GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubb. It., Comp., Europ.*, 2023, 13, 1, disponibile su www.federalismi.it

GRILLO, *Rifiuti SpA fra ecomafia e mafia delle autorizzazioni*, Roma, 2007.

GRILLO, *Direttiva 2008/99/CE: protezione penale dell'ambiente evoluzione e attualità della situazione italiana*, 10/11/2015, disponibile su www.lexambiente.it

GUERRI, *L'evoluzione della nozione di rifiuto e i suoi riflessi penali*, Trieste, 2010.

MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Ambiente e Sviluppo*, 2012, 1, 5.

LETIZI, *Comportamento criminale, ecomafie e smaltimento dei rifiuti: strumenti e proposte per un approccio analitico*, Catanzaro, 2004.

LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Milano, 2004.

LOSENGO, MELZI D'ERIL, *Compromissione e deterioramento: la cassazione torna sulle definizioni ed esclude l'indeterminatezza della fattispecie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 04/07/2023, disponibile su www.rgaonline.it

MARINO, *Dice bene Saviano: indagare sul sistema dei consorzi tra pubblico e privati*, 06/01/2008, disponibile su www.didaweb.net

MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di Diritto Penale parte generale*, Milano, 2023, 12^a ed.

MARTINO, *La nuova classificazione dei rifiuti: le criticità connesse all'estensione della nozione di rifiuto urbano*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 18/02/2021, disponibile su www.rgaonline.it

MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in *Dir. Pen. Cont.*, 17/12/2015, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

MAZZANTI, *Sulle spalle dei giganti. Un breve itinerario nel diritto penale dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, 2022, 3, 4.

MELZI D'ERIL, *L'inquinamento ambientale a tre anni dall'entrata in vigore*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 7, 35.

MICCICHÈ, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, vol. 31, 95, 1.

MOCCIA, *Riflessioni sulla tutela penale dei beni culturali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1993, 1295.

MOCCIA, *La promessa non mantenuta. Ruolo e prospettive del principio di determinatezza / tassatività nel sistema penale italiano*, Napoli, 2001.

MUTI, *Nonostante la convenzione. Il paesaggio criminale*, in CASTIGLIONI, PUTILLI, TANCA (a cura di), *Oltre la convenzione*, Firenze, 2021.

ONORE, *Ambiente e dinamiche delittuose, traffico illecito di rifiuti e fattispecie e associative*, in *Archivio Penale*, 2022, 2, 1, disponibile su www.archiviopenale.it

PALMISANO, *Il reato di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” nell’applicazione giurisprudenziale*, in *Riv. Trim. di Dir. Pen. dell’Amb.*, 2022, 3, 23, disponibile su www.lexambientetrimestrale.it

PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, 93, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

PALAMONI, *Il principio di prevenzione*, in *Rivista Giuridica*, 26/11/2014, disponibile su www.ambientediritto.it

PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell’ente*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, 329, disponibile su www.dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu

PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, 2° comma, d.lgs. n. 152/06), è un reato permanente?*, in *Dir. Pen. Cont.*, 16/07/2015, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

PAONE, *La raccolta e il trasporto dei rifiuti “in forma ambulante”: che ne pensa la giurisprudenza?*, in *Riv. Trim. di Dir. Pen. dell’Amb.*, 03/07/2014, disponibile su www.lexambiente.it

PARLANGELI, *La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio*, in *Riv. Trim. di Dir. Pen. dell’Amb.*, 2019, 1, 116, disponibile su www.lexambientetrimestrale.it

PASTORE, *Terra dei fuochi. I disastri ambientali della zona tra Napoli e Caserta*, 15/05/2021, disponibile in www.ilsussidiario.net

PATALANO, *Tutela dell'ordine economico e sistema penale bancario. La nuova disciplina tra effettività e simbolicità*, in *Studi Urbinati*, 1994-95, Tomo I, 67, disponibile su www.journals.uniurb.it

PATRONO, *Diritto penale dell'impresa e interessi umani fondamentali*, Padova, 1993.

PATRONO, *La tutela penale dell'ambiente: dal diritto penale del rischio al rischio di diritto penale*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2017, 3-4, 597.

PELUSO, *Dalla terra dei fuochi alle terre avvelenate: lo smaltimento illecito dei rifiuti in Italia*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 2015, vol. 9, 2, 13, disponibile su www.vittimologia.it

PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, 2020, 3, 4.

PERGOLIZZI, *L'economia avvelenata del crimine ambientale*, in *Moneta e Credito*, 2018, vol. 71, 284, 337, disponibile su www.doi.org

PETELLA, *Ecoreati e responsabilità degli enti*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, 321, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

PETRACHI, *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, in *Federalismi, Riv. Dir. Pubbl. It., Comp., Europ.*, 2016, 24, 2, disponibile su www.federalismi.it

PIERRI, *La riforma della “costituzione ambientale” italiana e la tutela delle specie animali a rischio di estinzione, nel prisma della disciplina multilivello sulla salvaguardia della biodiversità*, in *Rivista Giuridica Ambiente Diritto*, 2023, 1, 281.

PRATI, *L’abbandono incontrollato di rifiuti: qualche osservazione anche alla luce della novella*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1997, 570.

PULITANO, *Diritto penale*, Torino, 2023.

RAMACCI, *Diritto penale dell’ambiente, I principi fondamentali, gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*, Treviso, 2021.

REALACCI, *Ecco l’algoritmo Legambiente*, in *Nuova Ecologia*, 2023, Speciale XII Congresso di Legambiente, 18, disponibile su www.legambiente.it

RENNA, *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell’ambiente*, 2012, 1-2, 62.

ROLANDO, *L’integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell’unione europea*, Napoli, 2020.

RONCO, *L’intreccio tra legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell’ambiente*, in ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del diritto dell’Unione Europea*, Padova, 2013.

RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell’ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 08/08/2011, disponibile su archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015.

RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021.

RUGA RIVA, *Tutela penale dell'ambiente, Parte generale: principi, beni, tecniche di tutela*, Torino, 2021.

SABIA, *Responsabilità degli enti e reati ambientali al banco di prova del principio di legalità. Il caso delle fattispecie associative*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1, 305, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, 2^a ed., Torino, 2022.

SANTOLOCI, VATTANI, *Rifiuti e non Rifiuti, percorso trasversale tra prassi di diritto e regole formali nel campo della gestione dei rifiuti*, Terni, 2011.

SANTOLOCI, *Nuove forme di illegalità ambientale. Il "franchising criminale ambientale", frutto della nuova borghesia dedita ai delitti contro il territorio*, in *Diritto all'ambiente*, 26/10/2016, disponibile su www.dirittoambiente.net

SCARCELLA, *Tutela dell'ambiente, verso una concezione ecocentrica*, in *Ecoscienza*, 2019, 4, 1, disponibile su www.snapambiente.it

SCOLLO, *Ecodelitti ed ecomafie nella prospettiva della corte penale internazionale, La legislazione penale*, 30.10.2023, disponibile su www.lalegislationepenale.eu

SOFIA, *Reati ambientali: le novità introdotte dalla Legge 137/2023*, 22/11/2023, disponibile su www.giuridicamente.com

SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva europea sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 22/02/2011, Intervento al Convegno "La riforma del diritto penale dell'ambiente in prospettiva europea", Associazione Internazionale di Diritto Penale, Gruppo italiano, Roma, 4 febbraio 2010, disponibile su archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

SIRACUSA, *Tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2007.

SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli ecodeiitti, una svolta quasi epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, 2, 197, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Dir. Pen. Cont.*, 17/07/2015, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

THIERY, LANGE, *Intergenerational inequities in exposure to climate extremes*, in *Science*, 2021, vol. 374, 158, disponibile su www.scienze.org

VERGINE, *Sui "nuovi" delitti ambientali e sui "vecchi" problemi delle incriminazioni ambientali (parte I e II)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, 8, 777, disponibile su www.lexambiente.it

VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2017, 1, 2.

VILLANI, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-quaterdecies c.p.) e attività di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256 TUA): la Cassazione riconosce (ancora una volta) il concorso formale tra le due fattispecie*, in *Sistema Penale*, 14/11/2023, disponibile su www.sistemapenale.it

VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche “bonifiche” giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in *Dir. Pen. Cont.*, 20/01/2012, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 2021, 3, 1, disponibile su www.nomos-leattualitaneldiritto.it

ZIRULLA, *Eternit, il disastro è prescritto*, in *Dir. Pen. Cont.*, 24/02/2015, disponibile su www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

I Capitolo

C. Cost., sent. 17/12/1987, n. 641, in Gazzetta Ufficiale n. 2 del 13/01/1988.

C. Cost., sent. 10/07/2002, n. 407, in Gazzetta Ufficiale n. 30 del 31/07/2002.

C. Cost., sent. 26/03/2003, n. 96, in Gazzetta Ufficiale n. 13 del 02/04/2003.

C. Cost., sent. 05/11/2007, n. 378, in Gazzetta Ufficiale n. 45 del 21/11/2007.

C. Cost., sent. 14/07/2009, n. 225, in Gazzetta Ufficiale n. 30 del 29/07/2009.

C. Cost., sent. 19/11/2012, n. 264, in Gazzetta Ufficiale n. 284 del 05/12/2012.

C. Cost., sent. 09/04/2013, n. 85, in Gazzetta Ufficiale n. 20 del 15/05/2013.

C. Cost., sent. 19/06/2018, n. 198, in Gazzetta Ufficiale n. 46 del 21/11/2018.

C. Cost., sent. 09/10/2018, n. 215, in Gazzetta Ufficiale n. 47 del 28/11/2018.

Cass. civ., S.U., 06/10/1979, n. 5172, disponibile su www.greenplanetnews.it

CGUE, sent. n. C-2/90, del 09/07/1992, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

CGUE, sent. n. C-157/96, del 05/05/1998, *ivi*.

CGUE, parere n. 2/00, del 06/12/2000, *ivi*.

CGUE, sent. n. C-314/99, del 18/06/2002, *ivi*.

CGUE, sent. n. C-86/03, del 15/12/2005, *ivi*.

CGUE, sent. n. C-121/07, del 09/12/2008, *ivi*.

CGUE, sent. n. C-343/09, dell'08/07/2010, *ivi*.

CGUE, sent. n. C-15/10, del 21/07/2011, *ivi*.

CGUE, sent. n. C-78/16, del 09/06/2016, *ivi*.

II Capitolo

Cass. pen., Sez. III, 18/03/1988, disponibile su www.jstor.org

Cass. pen., Sez. Un., 05/10/1994, n. 12753, disponibile su www.itaggiure.giustizia.it

Cass. pen., Sez. III, 26/07/2004, n. 33205, *ivi*.

Cass., Sez. pen., 08/09/2004, n. 36062, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 21/09/2006, n. 31401, disponibile su www.itaggiure.giustizia.it

Cass. pen., Sez. III, 30/11/2006, n. 1933, disponibile su www.lexambiente.it

Cass. pen., Sez. III, 02/07/2007, n. 13456, disponibile su www.avvocato.it

Cass. pen., Sez. III, 06/11/2008, n. 41351, disponibile su www.reteambiente.it

Cass. pen., Sez. III, 16/02/2010, n. 6266, disponibile su www.ambientediritto.it

Cass., pen., Sez. III, 21/10/2010, n. 42436, disponibile su www.jstor.org

Cass. pen., Sez. III, 31/05/2011, n. 21785, disponibile su www.tuttoambiente.it

Cass. pen., Sez. III, 29/11/2013, n. 47501, disponibile su www.ambientediritto.it

Cass. pen., Sez. III, 11/07/2014, n. 30583, disponibile su www.tuttoambiente.it

Cass., Sez. pen., 02/12/2014, n. 50309, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 08/07/2015, n. 29069, disponibile su www.dirittoambiente.net

Cass. pen., Sez. Un., 25/02/2016, n. 13681, disponibile su
www.giurisprudenzapenale.com

Cass. pen., Sez. III, 11/04/2017, n. 18399, disponibile su www.ambientediritto.it

Cass. pen., Sez. III, 21/04/2017, n. 19206, disponibile su www.studiolegalezuco.it

Cass. pen., Sez. III, 17/11/2017, n. 5261, disponibile su www.ambientediritto.it

Cass. pen., Sez. III, 31/08/2018, n. 39339, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 29/04/2021, n. 16346, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 14/07/2022, n. 47373, disponibile su www.italggiure.giustizia.it

TAR Piemonte, Sez. II, 04/12/2017, n. 1303, disponibile su www.tuttoambiente.it

TAR Lazio, 13/04/2017, n. 4611, disponibile su www.reteambiente.it

Tribunale di Asti, sentenza del 17/06/2016, disponibile su www.lexambiente.it

CGUE, sent. n. C-418/97, del 15/06/2000, disponibile su www.curia.europa.eu/juris

CGUE, sent. n. C-419/97, del 15/06/2000, *ivi*.

CGUE, Sez. II, sent. n. C-547/02, dell'11/11/2004, *ivi*.

CGUE, Sez. IV, sent. n. C-297/08, del 04/03/2010, *ivi*.

EDU, sent. 10/01/2012, ric. n. 30765/08, disponibile su www.giustizia.it

III Capitolo

C. Cost., sent. 16/12/1987, n. 617, in Gazzetta Ufficiale n. 1 del 08/01/1988.

C. Cost., sent. 17/12/1987, n. 641, in Gazzetta Ufficiale n. 2 del 13/01/1988.

C. Cost., sent. 21/06/2006, n. 271, in Gazzetta Ufficiale n. 28 del 12/07/2006.

C. Cost., sent. 30/07/2008, n. 327, in Gazzetta Ufficiale n. 33 del 06/08/2008.

Cass. pen., Sez. I, 05/04/1996, n. 3442, disponibile su www.italgiure.giustizia.it

Cass. Sez. III Pen. 29 dicembre 2022, n. 49487, disponibile su www.osservatorioagromafie.it

Cass. pen., Sez. III, 06/12/2012, n. 47229 disponibile su www.ambientediritto.it

Cass. pen., Sez. I, 23/02/2015, n. 7941, disponibile su www.federalismi.it

Cass. pen., Sez. III, 03/11/2016, n. 46170, disponibile su *Dir. Pen. Cont.*

Cass. pen., Sez. III, 14/12/2016, n. 52838, disponibile su www.ambientediritto.it

Cass. pen., Sez. III, 30/03/2017, n. 15865, disp. su www.cortedicassazione.it

Cass. pen., Sez. III, 19/07/2017, n. 35568, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 11/01/2018, n. 791, disponibile su www.ambientediritto.it

Cass. pen., Sez. III, 12/04/2019, n. 16056, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 28/10/2019, n. 43710, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 05/08/2021, n. 30691, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 27/04/2023, n. 17400, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 18/05/2023, n. 21187, *ivi*.

Cass. pen., Sez. III, 12/09/2023, n. 37113, *ivi*.

DOSSIER – REPORT – CONTRIBUTI WEB

Criminalità ambientale: il Consiglio e il Parlamento europeo raggiungono un accordo provvisorio su una nuova direttiva UE, COUNCIL OF THE EU, Comunicato Stampa del 16.11.2023, n. 703, disponibile su www.consilium.europa.eu

Dossier Ecomafia 2019. Lombardia prima regione del nord Italia per numero di reati nel ciclo illegale dei rifiuti e quarta per reati contro la fauna, LEGAMBIENTE, 2019, disponibile su www.legambiente.it

Ecomafia 2019. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia, LEGAMBIENTE, 2019, disponibile su www.legambiente.it

Ecomafia 2021: presentati i dati sui reati ambientali in Italia, LEGAMBIENTE, 2021, disponibile su www.legambiente.it

Ecomafia 2022. Storie e numeri della criminalità ambientale in Italia raccontati nel report di Legambiente, LEGAMBIENTE, 2022, disponibile su www.noecomafia.legambiente.it

Il reato di discarica abusiva, SIMION, 13/02/2018, disponibile su www.giuridica.net

Italian “triangle of death” linked to waste crisis, THE LANCET ONCOLOGY, 2004, vol. 5, 9, 525 ss.

L’ambiente come diritto fondamentale dell’uomo, GARGALLO, in *Diritto all’ambiente*, disponibile su www.dirittoambiente.net

La tutela dell’ambiente è nella Costituzione! Dopo 74 anni, finalmente..., MAGLIA, disponibile su www.tuttoambiente.it

Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione, SEVERINI, CARPENTIERI, 2021, disponibile su www.giustiziainsieme.it

L'inquinamento elettromagnetico ad alta frequenza, in *Diritto all'ambiente*, FATTORELLI, 2022, disponibile su www.dirittoambiente.com

Rapporto Ecomafia 2022, non tutto è negativo, SOZZI, 23/12/2022, disponibile su www.legambiente.it

Rapporto Ecomafia 2023, LEGAMBIENTE, 2023, disponibile su www.legambiente.it

Rapporto Rifiuti Speciali. Edizione 2018, in *ISPRA Rapporti*, 2018, 285, disponibile su www.isprambiente.gov.it

Reati ambientali ed intercettazioni, cosa cambia alla luce della nuova disciplina?, MUSSIDA, disponibile su www.tuttoambiente.it

Sussidiarietà e Ambiente: la centralità dell'uomo, ROTA, 2007, disponibile su www.astrid-online.it

Terra dei Fuochi, LEGAMBIENTE, Comunicato Stampa del 19.11.2018, disponibile su www.legambiente.it

Terra dei Fuochi: un viaggio alle origini del disastro ambientale, 2015, disponibile su www.insic.it