

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI  
“FEDERICO II”**

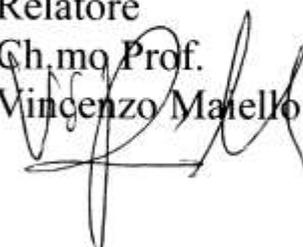
**Dipartimento di Giurisprudenza**  
Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza



Tesi di Laurea  
in  
**DIRITTO PENALE**

***Il delitto di illecita  
combustione dei rifiuti***

Relatore  
Ch.mo Prof.  
Vincenzo Marello



Candidata  
Beatrice Vista  
matr: 991/016812

ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015

*«Agisci in modo che le conseguenze della tua azione  
siano compatibili con la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra »*  
(H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung*, Frankfurt am Main,  
1979, trad. It., *Il principio di responsabilità*, Torino, 2009, p. 16)

*Perché dovrei preoccuparmi per le future generazioni?  
Che cosa hanno fatto per me?*  
(GROUCHO MARX )

## INDICE

INTRODUZIONE .....	1
--------------------	---

### CAPITOLO I

#### LA GESTIONE DEI RIFIUTI E LA LEGISLAZIONE PENALE TRA CRITICITÀ ED EMERGENZA

1. Rifiuti: la genesi .....	8
2. La nozione di rifiuto .....	10
3. Lo smaltimento dei rifiuti .....	12
4. La disciplina dei rifiuti.....	14
5. I soggetti responsabili alla luce degli obblighi di produttori e detentori di rifiuti .....	17
6. Il quadro di tutela (prevalentemente penale) .....	23
6.1. La gestione abusiva dei rifiuti .....	24
6.2. L'abbandono di rifiuti.....	29
6.2.1. Il deposito incontrollato di rifiuti .....	32
6.3. La realizzazione e la gestione di discarica abusiva.....	34
6.3.1. La responsabilità omissiva del proprietario del fondo per il reato di discarica realizzato da altri .....	38
6.4. Il reato di omessa bonifica .....	40
6.5. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti .....	42
7. L'emergenza rifiuti in Campania .....	46
7.1. L'effetto NIMBY.....	51
8. I rifiuti e gli interessi dell'ecomafia .....	52
9. I roghi di rifiuti e la Terra dei fuochi.....	55
10. Il decreto Terra dei fuochi.....	58
11. Il reato di illecita combustione di rifiuti .....	60
11.1. Il ricorso alla tecnica legislativa del decreto legge .....	63
12. Cenni alla nuova normativa in materia di ecoreati .....	67

### CAPITOLO II

#### L'AMBIENTE E IL DIRITTO PENALE. BENE GIURIDICO E TECNICHE DI TUTELA

1. Oggetti e beni di tutela.....	70
----------------------------------	----

1.1. L'ambiente come oggetto di tutela: bene finale o strumentale?	
Antropocentrismo o ecocentrismo?.....	75
1.1.1. Il bene giuridico nel delitto di illecita combustione di rifiuti .....	81
2. Tutela di funzioni .....	83
3. Compatibilità con il principio di offensività.....	84
4. L'anticipazione della tutela: il reato di pericolo astratto nella materia ambientale .....	88
5. Tecniche di tutela: scelta tra delitto e contravvenzione .....	92
6. Confronto con fattispecie già esistenti .....	96
6.1. Il delitto di incendio.....	97
6.1.1. L'incendio di cosa propria e quello di cosa altrui (art. 423 c.p.)..	98
6.1.2. L'incendio boschivo (art. 423 <i>bis</i> c.p.).....	101
6.2. La disciplina di cui all'art. 6 della L. 30 settembre 2008, n. 210 ..	103
6.3. La fattispecie di disastro ambientale .....	105
7. Fonti e obblighi comunitari: la direttiva 2008/99/CE .....	108
7.1. L'attuazione della direttiva 2008/99/CE.....	112
7.2. La responsabilità degli enti per i reati ambientali (art. 25 <i>undecies</i> d.lgs. 31/2001) .....	114
7.3. L'omessa riformulazione dei reati ambientali .....	117
8. La nuova normativa in materia di ecoreati come attuazione degli obblighi comunitari .....	119
8.1. Il reato di inquinamento ambientale (art. 452 <i>bis</i> c.p.) .....	120
8.2. Il delitto di traffico e abbandono di materiale radioattivo (art. 452 <i>sexies</i> c.p.) .....	120

### CAPITOLO III

#### LA COMBUSTIONE ILLECITA DI RIFIUTI

1. Il fatto tipico del reato di cui al 1° comma, primo periodo .....	123
1.1. Il secondo periodo del comma 1 .....	128
1.2. Gli obblighi di rimessione in pristino e quelli risarcitori .....	131
1.2.1. Il ripristino dello stato dei luoghi e il reato di omessa bonifica nella disciplina di nuovo conio in materia di ecoreati.....	134
2. Il fatto tipico del reato di cui al comma 2.....	135
2.1. Il tentativo negli illeciti amministrativi ambientali.....	138
3. La disciplina delle circostanze. Il comma 3 .....	139
3.1. La responsabilità di posizione del titolare di impresa .....	142
3.2. Il comma 4: siti interessati dalla dichiarazione di emergenza ..	144
4. Le confische obbligatorie.....	146

4.1. Le disposizioni sulla confisca nei reati ambientali .....	153
5. La combustione di rifiuti vegetali .....	154
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	158
BIBLIOGRAFIA .....	161

## *Introduzione*

La presenti tesi prende spunto dall'approvazione del decreto legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante «*Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate*», poi convertito in legge con la legge del 6 febbraio 2014, n. 6.

Il decreto, quasi immediatamente ribattezzato “*decreto Terra dei fuochi*”, è intervenuto proprio per fronteggiare, tra le altre cose, l'emergenza ambientale che affliggeva i territori compresi tra le province di Napoli e Caserta, gravemente colpite dal degrado provocato da un illecito smaltimento dei rifiuti.

L'emergenza rifiuti in Campania, il cui inizio convenzionalmente risale all'11 febbraio 1994, ha raggiunto il suo apice nei decenni scorsi e ciò in quanto, nonostante i diversi interventi legislativi in materia, non si è mai riuscito realmente ad arginare il problema di un'illecita gestione dei rifiuti, dettata, tra l'altro, da innumerevoli interessi della criminalità organizzata, fortemente presente sul territorio.

Il provvedimento, in particolare, ha segnato l'introduzione - all'art. 256*bis* del Codice dell'ambiente - del reato di combustione illecita di rifiuti, fattispecie delittuosa volta alla repressione del dilagante fenomeno dei roghi tossici e, soprattutto, oggetto del nostro esame.

Questa indagine, infatti, si prefigge lo scopo di valutare l'apporto della novella, illustrandone rispettivamente i profili di continuità e di innovatività in riferimento alla previgente disciplina dei reati in materia, con particolare attenzione al rispetto dei basilari principi del diritto penale ambientale. A tal fine, l'elaborato si struttura in tre capitoli, ciascuno dei quali ha oggetto una precisa area tematica.

Il *primo capitolo* è dedicato all'esame della disciplina in materia di rifiuti: si illustrerà, innanzitutto, la nozione di rifiuto giuridicamente rilevante, analizzando quindi il quadro di tutela in vigore al momento dell'entrata in vigore del decreto 10 dicembre 2013, n. 136. Ci si concentrerà, inoltre, su una panoramica dei più importanti reati previsti in materia, esaminandone gli aspetti più importanti e le criticità più rilevanti.

Seguirà, poi, una panoramica sull'emergenza rifiuti in Campania: attraverso un *excursus* del fenomeno che ha afflitto la regione per diversi decenni, si tratterà il quadro della situazione storico-politica, imprescindibile per la comprensione della legislazione emergenziale in materia. A tal proposito, ci si riferirà alle vicissitudini legate alla ferma opposizione della popolazione locale all'apertura di nuove discariche o di impianti di termovalorizzazione; si porrà, inoltre, l'accento sulla presenza sul territorio di numerose discariche abusive.

Inevitabile, quindi, sarà il riferimento all'*ecomafia*: molteplici sono, infatti, in questo settore gli interessi economici della criminalità organizzata, la quale per questioni di mero profitto ha intrapreso la strada dell'insabbiamento dei rifiuti, *tombandoli* nei posti più improbabili e, così, avvelenando di conseguenza aria e falde acquifere.

In questo ambito si inquadreranno, pertanto, i roghi tossici, pratica diffusa nei pressi proprio di quei siti reputati dai clan idonei allo smaltimento illecito dei rifiuti.

Si arriverà, quindi, all'introduzione nel nostro ordinamento del decreto Terra dei fuochi e della sua successiva conversione in legge: dello stesso provvedimento si inizieranno ad analizzare gli aspetti più importanti, ponendo in particolar modo l'accento sulla scelta del legislatore di ricorrere alla tecnica legislativa del decreto legge.

La prima parte del lavoro si chiuderà, infine, con un breve riferimento alla normativa di nuovo conio in materia di ecoreati: con la legge 22 maggio 2015, n. 68, infatti, si sono introdotte nel nostro ordinamento giuridico nuove fattispecie di aggressione all'ambiente sotto forma di delitto, tutte contenute – e questa è senza dubbio la novità di maggiore rilievo – in un nuovo titolo del codice penale, il Titolo VI bis appunto, rubricato “*Dei delitti contro l'ambiente*”.

Il *secondo capitolo* è dedicato ad una prima analisi della fattispecie delittuosa di cui all'art. 256bis, di cui si rileveranno i profili di maggiore interesse, attraverso un costante riferimento ai principi di diritto penale vigenti in materia ambientale.

In particolare, si esaminerà l'oggetto di tutela del nuovo reato, sottolineando come, in dottrina e giurisprudenza, non ci sia uniformità di vedute sull'interpretazione giuridica del bene ambiente: si segnaleranno, infatti, i due diversi orientamenti in virtù dei quali si appresta tutela all'ambiente quale bene finale o piuttosto quale bene strumentale di altri beni quali, ad esempio, la salute umana o la pubblica incolumità. Si delineeranno, quindi, i maggiori profili delle correnti dottrinali di antropocentrismo ed ecocentrismo, strettamente connesse proprio alla tutela del bene ambiente.

Inevitabilmente, dunque, si analizzerà il bene giuridico tutelato nella fattispecie di combustione illecita di rifiuti.

Si porrà, inoltre, l'accento su come talvolta la tutela dell'ambiente si atteggi piuttosto quale tutela di funzioni, analizzando, tra le altre cose, i maggiori profili di compatibilità con il principio di offensività: in tal senso, sarà imprescindibile un riferimento alla ormai consolidata tecnica di anticipazione della tutela in materia ambientale, attraverso il ricorso alla figura del reato di pericolo astratto.

Sempre in ambito di tecniche di tutela, inoltre, si rileverà come, nel diritto penale, la scelta sia ricaduta quasi sempre sulla figura contravvenzionale, e ciò nonostante si fosse già osservato come questa potesse non risultare la più idonea. In proposito, inevitabilmente, si spiegherà perché nel caso dell'art. 256*bis* si sia reputato più appropriato ricorrere viceversa alla figura delittuosa.

L'indagine fin qui svolta costituirà la base per valutare come le lacune dell'ordinamento abbiano inciso nella formulazione oggetto del nostro esame. A tal fine, pertanto, si analizzerà anche il rapporto con le fattispecie già esistenti, sottolineando come, ancor prima dell'entrata in vigore del nuovo delitto, la combustione illecita dei rifiuti fosse già sanzionata.

In particolare, si metterà in rapporto la nuova norma con il precedente reato di incendio, nelle sue tre declinazioni di incendio di cosa propria, di cosa altrui e boschivo; il confronto riguarderà, inoltre, anche l'art. 6 della legge 30 dicembre 2008 n. 210, recante la disciplina sanzionatoria in caso di smaltimento illecito dei rifiuti in territori interessati dallo stato emergenziale; infine, ci si riferirà anche alla fattispecie del disastro ambientale, partendo dalle lacune

dell'ordinamento in materia e giungendo al nuovo art. 452<sup>quater</sup> c.p. rubricato proprio “*disastro ambientale*”.

Si passeranno, quindi, in rassegna gli obblighi comunitari e le relative fonti, facendo particolare riferimento alla direttiva comunitaria 2008/99/CE: in proposito, tra l'altro, non ci si limiterà ad enumerare le richieste del Consiglio Europeo, focalizzandosi piuttosto anche proprio sull'attuazione della direttiva stessa. Si avrà, infatti, modo di affrontare in modo dettagliato l'introduzione della responsabilità degli enti per i reati ambientali di cui all'art. 25<sup>undecies</sup> d.lgs. 231/2001 e, soprattutto, si porrà l'attenzione sull'inadempimento in cui l'Italia è più volte incorsa.

Infine, si concluderà il capitolo con un ulteriore riferimento alla nuova normativa in materia di ecoreati, costituente in parte l'attuazione degli obblighi imposti al nostro legislatore proprio dalla direttiva 2008/99/CE; più precisamente, si analizzeranno i nuovi reati di inquinamento ambientale (art. 452<sup>bis</sup> c.p.) ed il delitto di traffico e abbandono di materiale radioattivo (art. 452<sup>sexies</sup> c.p.).

Il *terzo capitolo*, invece, sarà la sede dell'analisi dettagliata della fattispecie, mettendo anche in risalto quelle che sono state le modifiche intervenute in sede di conversione in legge del decreto 30 dicembre 2013, n. 136.

Si esaminerà innanzitutto il fatto tipico di cui al primo comma: in particolare, ci si dedicherà prima al primo periodo, di cui si rileveranno condotta, elemento soggettivo, collocazione del reato, bene giuridico oggetto di tutela; quindi, si passerà al secondo periodo dello stesso comma di cui, in particolare, si metterà in risalto l'ambiguità, non essendo chiaro se si tratta di una fattispecie autonoma piuttosto che di una  
mera  
circostanza  
aggravante.

L'attenzione sarà, perciò, posta sugli obblighi di rimessione in pristino e su quelli risarcitori previsti dall'inciso di cui sempre al primo comma: in proposito, tra l'altro, si farà riferimento anche alla disciplina dettata dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 in materia di ripristino dello stato dei luoghi ed omessa bonifica.

Si passerà, dunque, al vaglio del secondo comma dell'art. 256*bis* il quale disciplina il regime sanzionatorio in caso di tentativo di combustione illecita di rifiuti. Proprio a proposito del tentativo, inoltre, si osserverà come si applica la disciplina di cui all'art. 56 c.p. in caso di illeciti ambientali amministrativi.

Si esaminerà, in seguito, la disciplina delle circostanze aggravanti previste al terzo e quarto comma dell'art. 256*bis*, facendo particolare riferimento tanto alla responsabilità di posizione del titolare di impresa quanto all'eventualità in cui l'illecita combustione di rifiuti si verifichi in siti interessati da dichiarazione di stato d'emergenza. A tale ultimo riguardo, inoltre, si ricorderà anche come la dichiarazione di stato di emergenza costituisca, nel caso oggetto del nostro esame, appunto una mera circostanza aggravante e non un presupposto del reato stesso, diversamente da quanto è accaduto in precedenti discipline dettate in materia.

Si affronterà, quindi, il problema delle confische obbligatorie, previste dalla norma *de qua*, a conferma di come oggigiorno la sanzione patrimoniale costituisca sempre più la nuova frontiera della repressione criminale; in proposito, ovviamente, ci si riferirà anche alla specifica disciplina dettata in materia di confisca proprio nei reati ambientali.

Infine, il capitolo si concluderà con la combustione di rifiuti vegetali disciplinata al sesto comma dell'art. 256*bis*: la questione, infatti, merita una particolare attenzione anche in virtù delle recenti modifiche

intervenute in virtù del decreto legge 24 giugno 2014, n. 95, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 116.

In sede conclusiva di tale elaborato, infine, si procederà ad una valutazione personale in merito al delitto di combustione illecita di rifiuti di cui all'art. 256*bis*, alla luce della normativa in vigore e della sua evoluzione. Si porrà l'accento anche su tutte quelle questioni "altre" che hanno portato il Governo prima, e il Parlamento poi, ad emanare un provvedimento legislativo che si ritiene fortemente simbolico, soprattutto considerate le circostanze che ne hanno dettato la nascita: in materia, infatti, è impossibile prescindere dalla pressione di cui i *mass-media* hanno caricato l'organo legislativo, reclamando un intervento che costituisse un'adeguata risposta alla dilaniante emergenza rifiuti che affliggeva la Campania in generale, e il territorio della Terra dei fuochi in particolare.

## **CAPITOLO I**

### **La gestione dei rifiuti e la legislazione penale tra criticità ed emergenza**

**SOMMARIO:** 1. Rifiuti: la genesi – 2. La nozione di rifiuto – 3. Lo smaltimento dei rifiuti – 4. La disciplina dei rifiuti – 5. I soggetti responsabili alla luce degli obblighi di produttori e detentori di rifiuti – 6. Il quadro di tutela (prevalentemente penale) – 6.1. La gestione abusiva dei rifiuti – 6.2. L’abbandono di rifiuti – 6.2.1. Il deposito incontrollato di rifiuti – 6.3. La realizzazione e la gestione di discarica abusiva – 6.3.1. La responsabilità omissiva del proprietario del fondo per il reato di discarica realizzato da altri – 6.4. Il reato di omessa bonifica – 6.5. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti – 7. L’emergenza rifiuti in Campania – 7.1. L’effetto NIMBY – 8. I rifiuti e gli interessi dell’ecomafia – 9. I roghi di rifiuti e la Terra dei fuochi – 10. Il decreto Terra dei fuochi – 11. Il reato di illecita combustione dei rifiuti – Il ricorso alla tecnica legislativa del decreto legge – 12. Cenni alla nuova normativa in materia di ecreati

## ***1. Rifiuti: la genesi***

All'inizio della sua vita sulla Terra, l'uomo non aveva problemi con i rifiuti: essenzialmente nomade e cacciatore, si cibava di animali senza produrre alcuno scarto. Una volta divenuto sedentario e agricoltore, però, cominciò a porsi il problema: infatti, la sua presenza fissa in un luogo comportò inevitabilmente l'accumulo di rifiuti e scarti. Proprio tale accumulo ha, poi, nel corso dei secoli condotto alla cosiddetta "città pestilenziale" da intendere, secondo la definizione che Lorenzo Pinna, giornalista e divulgatore scientifico, ci offre nel suo libro "Autoritratto dell'immondizia", come un centro urbano senza accorgimenti contro cattivi odori, resti di animali e scarti della produzione artigianale con materiali di ogni tipo.

Col passare degli anni, i rifiuti divennero qualcosa da allontanare dalla città e ben presto ci si accorse di quanto fossero gravissimi i limiti di questa strategia, soprattutto alla luce della diffusione dei nuovi beni e dei materiali ingombranti. Oggigiorno la raccolta dei rifiuti è eseguita, o almeno dovrebbe esserlo, in primis dai cittadini tramite gli appositi contenitori e, tra l'altro, anche il materiale organico può essere recuperato attraverso la pratica del compostaggio. In tal modo tutti gli scarti ed i rifiuti di materiali quali, ad esempio, plastica o vetro possono essere facilmente riciclati e riutilizzati per la produzione di nuovi prodotti.

Così facendo, si riduce sensibilmente la produzione di rifiuti, intesi come materiale di scarto.

Si può, quindi, facilmente desumere come lo smaltimento dei rifiuti costituisca soltanto la fase residuale della gestione dei rifiuti stessi come, del resto, emerge anche dal Decreto Ronchi del 1997 che ha

scandito una scala di priorità tale da ridurre al minimo lo smaltimento finale dei rifiuti in discarica.

## ***2. La nozione di rifiuto***

Fondamentale rispetto ad una corretta comprensione della disciplina in materia di rifiuti e delle sostanze che devono esser sussunte in tale normativa è la definizione del concetto di rifiuto<sup>1</sup>.

La parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 è dedicata alle norme in materia di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati: si tratta di una disciplina assai tormentata vuoi per le frequenti modifiche normative, vuoi per il dialogo costante tra dottrina e giurisprudenza comunitaria. In particolare, l'art. 183, comma 1, lett. a) del Testo Unico Ambientale definisce rifiuto *"qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A<sup>2</sup> e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi"*. L'elemento centrale di tale definizione è, quindi, costituito dal riferimento alla condotta del detentore e dal significato da attribuire proprio al termine *"disfarsi"*, e in merito si sono formati diversi approcci interpretativi: una teoria soggettiva ed una teoria oggettiva.

Secondo la teoria soggettiva viene attribuita preminenza alla volontà del detentore circa la destinazione del rifiuto e, di conseguenza, è rifiuto tutto ciò che il detentore giudica inutile; la teoria oggettiva, invece, muove da una valutazione obiettiva della condotta del detentore o di un obbligo cui lo stesso è tenuto a sottostare: di conseguenza, la

---

<sup>1</sup> In dottrina v. per tutti M.G. VAGLIASINDI, *La definizione di rifiuto tra diritto ambientale e diritto comunitario*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2005, 959 ss. (I parte) e in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, 157 ss. (II parte).

<sup>2</sup> Prevede un elenco di categorie di rifiuti.

definizione di una sostanza quale rifiuto prescinde dalla sua volontà. Tale teoria è in linea con la giurisprudenza comunitaria e nazionale che, appunto, propende verso un concetto di rifiuto più ampio, basato su elementi oggettivi<sup>3</sup>.

La Corte di Giustizia ha, inoltre, precisato che il verbo "*disfarsi*"<sup>4</sup> va interpretato alla luce delle finalità stabilite dalla direttiva 75/442/CE, quali la tutela della salute umana e dell'ambiente, ed alla luce del Trattato UE, in virtù del quale la politica della comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela.

Il Testo Unico Ambientale contiene, inoltre, all'allegato D, anche un lungo elenco di rifiuti contrassegnati da un codice a sei cifre (cosiddetti CER) e, ove qualificati come pericolosi, da un apposito asterisco<sup>5</sup>. Si tratta, comunque, di un elenco dal valore relativo, come desumibile dalla classificazione "*16 01 99 rifiuti non specificati altrimenti*", di natura residuale ed omnicomprensiva.

In sintesi, può dirsi che la classificazione di una sostanza od oggetto come riferito nell'elenco dell'allegato D assume valore meramente indiziario, che sarà confermato o smentito nel caso concreto dall'effettivo uso, destinazione o impiego<sup>6</sup>. Un macchinario industriale, scarti di produzione, una vecchia pompa di benzina possono essere rifiuti o meno a seconda di ciò che ne faccia o intenda farne o abbia l'obbligo di farne il detentore. Sul piano processuale, pertanto, l'attenzione va posta non solo sulla tipologia di sostanza od oggetto della cui natura di

---

<sup>3</sup> Cass., Sez. III, 18/06/2002, n. 31011.

<sup>4</sup> Si precisa che la direttiva 2008/98/CE giunge a restringere la definizione di rifiuto al solo concetto di "disfarsi". Così S. MAGLIA, *Rifiuti, scarichi, bonifiche. Rassegna di giurisprudenza vigente*, Piacenza, 2009, p. 3.

<sup>5</sup> A titolo esemplificativo: 090101\* soluzioni di sviluppo e attivanti a base acquosa

<sup>6</sup> In tal senso C. RUGA RIVA, *Trattato teorico pratico di diritto penale*, diretto da F. PALAZZO – C. E. PALIERO, Vol. XI, *Reati contro l'ambiente ed il territorio*, a cura di MARCO PELISSERO, Torino, 2013, cit., p. 64.

rifiuto si discuta, quanto e soprattutto sulla sua destinazione oggettiva all'abbandono o allo smaltimento, o comunque sull'intenzione del produttore o detentore di disfarsene o su eventuali obblighi di legge di disfarsene.

### ***3. Lo smaltimento dei rifiuti***

Condizione preliminare e allo stesso tempo essenziale in tutto il processo di smaltimento dei rifiuti è il rispetto dell'ambiente e della salute umana. Di conseguenza, ed anche tenendo conto di quanto precedentemente affermato, i rifiuti da avviare allo smaltimento conclusivo devono essere il più possibile ridotti, potenziando le attività di riutilizzo, riciclaggio e riuso.

Inoltre, lo smaltimento dei rifiuti deve essere attuato ricorrendo ad una rete integrata e, soprattutto, adeguata di impianti di smaltimento che tengano conto delle tecnologie più avanzate disponibili sul mercato.

Per quanto riguarda il procedimento di smaltimento dei rifiuti in sé considerato, va innanzitutto rilevato come nei Paesi industrializzati la discarica costituisca ancora il sistema più diffuso; va, però, evidenziato da subito come la discarica a cielo aperto, in particolare, rappresenti un grave pericolo per la salute pubblica ed il paesaggio. Tra l'altro, tra i Paesi dell'Europa Occidentale l'Italia è quello che più di tutti ricorre all'uso delle discariche, e ciò fondamentalmente a causa della quota ancora troppo bassa di rifiuti raccolti in modo differenziato.

Le alternative alle discariche sono limitate e perlopiù costose, oltre che molto spesso mal tollerate dalla popolazione locale. Infatti, a titolo esemplificativo, potrebbe ricorrersi all'installazione di impianti di

termovalorizzazione: si tratta di impianti con cui è possibile bruciare i rifiuti per valorizzarli dal punto di vista energetico, producendo appunto vapore o energia elettrica. Tali impianti incontrano, però, molto spesso la ferma opposizione di ambientalisti e cittadini e ciò è fondamentalmente dovuto al fatto che essi inquinano: emettono, infatti, diossina, cioè un composto altamente tossico, e generano anche gas acidi e metalli pesanti che, rispettivamente, producono inquinamento atmosferico e piogge acide, e contribuiscono alla tossicità delle ceneri<sup>7</sup>.

Purtroppo, tra le tecniche di smaltimento, non ne emerge nessuna in grado di prevalere sulle altre, e ciò fondamentalmente in quanto ognuna di esse presenta aspetti critici relativi all'impatto ed al rischio ambientale. Quel che pare possibile affermare è la necessità di privilegiare le tecniche finalizzate al recupero di risorse rispetto a quelle di mero smaltimento: in particolare, infatti, il recupero di energia è forse l'unica forma di trattamento alternativa allo smaltimento in discarica, che permette di conseguire efficaci vantaggi in termini di risparmio di risorse e di emissioni globali di agenti inquinanti<sup>8</sup>.

Infine, sempre in merito allo smaltimento dei rifiuti, occorre anche sottolineare come non si sia ancora trovato un metodo soddisfacente per quelli cosiddetti pericolosi.

---

<sup>7</sup> I termovalorizzatori hanno sostituito i vecchi inceneritori, impianti cioè che avevano il solo scopo di bruciare i rifiuti che, a tal fine, venivano sottoposti ad una temperatura superiore ai 1.000 gradi e, così, trasformati in gas.

<sup>8</sup> P. DE STEFANIS, M. CORONIDI, V. IABONI, *La gestione dei rifiuti urbani: tecniche e risvolti ambientali*, in [www.enea.it](http://www.enea.it)

#### **4. La disciplina dei rifiuti**

La normativa in tema di rifiuti prende il via dalla direttiva<sup>9</sup> del Consiglio 75/442/CE<sup>10</sup> che annovera, tra i suoi vari "*considerando*", la necessità di procedere al ravvicinamento delle legislazioni nel settore dei rifiuti vista la disparità di disposizioni dei vari Stati membri.

Tale direttiva è stata recepita ed attuata dall'Italia con il D.P.R. n. 915 del 1982 e poi, in seguito, con il decreto legislativo n. 22 del 1997, noto quale "Decreto Ronchi", con il quale la materia è stata completamente rivisitata.

In Italia, così come in molti altri Paesi, l'obiettivo prioritario è la riduzione sia della quantità e della pericolosità dei rifiuti prodotti, sia del flusso dei rifiuti avviati allo smaltimento. Infatti, in coerenza con i principi comunitari, la normativa italiana è orientata alla realizzazione di un sistema di "gestione integrata"<sup>11</sup> volto ad ottenere il duplice risultato di valorizzare economicamente la risorsa rifiuto e di tutelare la qualità dell'ambiente; del resto, la legislazione nazionale in materia di rifiuti si inquadra nel più ampio contesto della salvaguardia dell'ambiente, che trova il suo fondamento costituzionale nei principi di tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e della salute (art. 32 Cost.).

---

<sup>9</sup> Le direttive comunitarie sono, come è noto, atti normativi di carattere generale che prescrivono agli Stati membri di raggiungere certi risultati, lasciando ai medesimi il compito di stabilire le competenze interne e di scegliere i mezzi all'uopo necessari.

<sup>10</sup> Successivamente abrogata dalla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il quadro normativo per il trattamento dei rifiuti nella Comunità definendo alcuni concetti basilari, come le nozioni di rifiuto, recupero e smaltimento, e stabilisce inoltre principi fondamentali come l'obbligo di trattare i rifiuti in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana, un incentivo ad applicare la gerarchia dei rifiuti e, secondo il principio "chi inquina paga", il requisito che i costi dello smaltimento dei rifiuti siano sostenuti dal detentore.

<sup>11</sup> La strategia adottata dall'Unione Europea e recepita dall'Italia prima con il decreto Ronchi (D.Lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997) e poi con il Testo Unico Ambientale (D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006) affronta la questione dei rifiuti delineando priorità di azioni all'interno di una logica di gestione integrata definendo criteri di priorità (art. 179), prevenzione della produzione dei rifiuti (art. 180) e recupero dei rifiuti (art. 181).

In un sistema di gestione integrata dei rifiuti, lo smaltimento viene quindi a costituire una fase residuale, mentre la raccolta differenziata finalizzata al riciclaggio assume un ruolo prioritario. Il Decreto Ronchi, quindi, incide profondamente sul sistema di gestione, favorendo il passaggio da un modello "tutti i rifiuti a discarica" ad un modello complesso di "prevenzione e recupero".

Con lo scopo di rendere più organica la legislazione ambientale è stata promulgata la legge 15 dicembre n. 308 del 2004 avente ad oggetto *"Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"*. Per effetto di tale delega è stato emanato il Testo Unico Ambientale, decreto legislativo n. 152 del 2006<sup>12</sup>. Solo nel 2008, però, ed in particolare con l'intervento del decreto legislativo n. 4 del 2008<sup>13</sup>, il Testo Unico viene arricchito di ulteriori disposizioni che hanno apportato sostanziali modifiche alla disciplina dei rifiuti. Questo decreto correttivo ha, infatti, introdotto alcuni principi generali di notevole importanza, tra cui:

- il principio dell'azione ambientale<sup>14</sup>: la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita, da tutti gli enti pubblici e privati, dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante un'azione informata dei principi comunitari in materia ambientale;
- il principio dello sviluppo sostenibile<sup>15</sup>: le dimensioni sociali, economiche ed ambientali devono esser governate in materia tale

---

<sup>12</sup> Alcuni interventi modificativi del Testo Unico sono pervenuti pochi mesi dopo la sua emanazione: la L. 12 Luglio n. 228/2006 e il D.Lgs. n. 284/2006.

<sup>13</sup> Recante *"Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale"*.

<sup>14</sup> Art. 3ter D.Lgs. n. 152/2006.

<sup>15</sup> Art. 3quater D.Lgs. 152/2006.

da trovare un sano equilibrio per tutti *"al fine di garantire all'uomo che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future"*.

Inoltre, al fine di rafforzare le misure di prevenzione e ridurre gli impatti ambientali, sono state adottate due direttive: la n. 2006/12/CE<sup>16</sup> e la n. 2008/98/CE<sup>17</sup>: quest'ultima, in particolare, vincola gli Stati membri ad incriminare determinate condotte di scarico, emissione o immersione nell'aria, nel suolo o nelle acque qualora provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone oppure danni rilevanti alla qualità di aria, suolo, acque ovvero di fauna e flora.

Proprio in attuazione della direttiva n. 2008/98/CE è stato emanato il decreto legislativo n. 205 del 2010<sup>18</sup> che, modificando ulteriormente la parte quarta del Testo Unico relativa ai rifiuti, qualifica la gestione dei rifiuti come attività di *"pubblico interesse"* al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto delle specificità dei singoli rifiuti per preservare le risorse naturali.

L'attività di gestione dei rifiuti<sup>19</sup> va eseguita secondo *"criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché del rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali"*.

---

<sup>16</sup> Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti.

<sup>17</sup> Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune precedenti direttive.

<sup>18</sup> Recepimento della direttiva 2008/98/CE, *"Modifiche alla Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006"*.

<sup>19</sup> Si precisa che il concetto di "gestione dei rifiuti" va inteso in senso ampio, fino a ricomprendere qualsiasi contributo diretto a realizzare un'attività di raccolta, trasporto recupero, smaltimento. Così Cass. Pen., Sez. III, 11/01/2005, n. 2950.

Il decreto modifica, come detto, diversi passaggi della precedente normativa ed uno degli aspetti più innovativi è senz'altro costituito dall'inserimento del SISTRI<sup>20</sup> nel Codice ambientale.

### ***5. I soggetti responsabili alla luce degli obblighi di produttori e detentori di rifiuti***

I reati in materia di rifiuti, sanzionando «*chiunque*» tenga la condotta normativamente descritta (gestione, traffico, attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti), sono formalmente comuni.

Fa eccezione l'articolo 256, comma 2, del Testo Unico Ambientale il quale punisce i *titolari di imprese* ed i *responsabili di imprese* che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti<sup>21</sup>.

Di fatto, la maggior parte dei reati sono commessi nell'ambito di attività di impresa, posto che la produzione e la gestione (raccolta, trasporto, smaltimento e recupero) di rifiuti sono quasi sempre appannaggio di imprenditori e non di privati cittadini.

---

<sup>20</sup> Il SISTRI (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti) nasce nel 2009 su iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel più ampio quadro di innovazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione per permettere l'informatizzazione dell'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania. L'elenco dei soggetti tenuti ad aderire al SISTRI è contenuto nell'art. 188ter, comma 1, TUA, e riguarda tra gli altri: gli enti e le imprese produttori di rifiuti pericolosi; gli enti e le imprese produttori di rifiuti speciali non pericolosi, di cui all'art. 184, comma 3, lett. c), d) e g) con più di dieci dipendenti; i commercianti e gli intermediari di rifiuti; i consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti.

Al comma 2 vi è l'elenco dei soggetti che possono aderire su base volontaria, tra cui gli enti e le imprese produttori di rifiuti speciali non pericolosi, di cui all'art. 184, comma 3, lett. c), d) e g) con non più di dieci dipendenti e di rifiuti speciali non pericolosi derivanti da attività diverse da quelle di cui all'art. 184, comma 3, lett. c), d) e g).

<sup>21</sup> Cass., sez. III, 17 gennaio 2012, n. 5042, Golfrè, in *www.lexambiente.it*, secondo cui l'abbandono di un veicolo in un parcheggio pubblico costituisce mero illecito amministrativo ex art. art. 255, comma 1, d.lgs. N. 152/2006, e non reato ai sensi dell'art. 256 d.lgs. n. 152/2006.

In tali casi si pone, quindi, il problema di individuare, all'interno della persona giuridica, la o le persone fisiche destinatarie della disposizione incriminatrice (legale rappresentante, amministratore delegato) o, in presenza di valida delega, il soggetto da esse delegato.

Specifici obblighi, potenzialmente rilevanti *ex art. 40 cpv. c.p.*, sono attribuiti dal d.lgs. n. 152/2006 ai produttori e detentori dei rifiuti in forza del cd principio di corresponsabilità tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera dei rifiuti<sup>22</sup>.

Il produttore – ovvero «*il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura e la composizione di detti rifiuti*»<sup>23</sup> - e il detentore, definito come «*il produttore dei rifiuti o il soggetto che ne è in possesso*»<sup>24</sup>, infatti, in alternativa all'autosmaltimento o al conferimento a soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, possono conferire rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento.

L'art. 188, comma 1, TUA stabilisce che il produttore iniziale o altro detentore conservino la responsabilità per l'intera catena di trattamento dei rifiuti, e cioè per i passaggi a terzi soggetti (per il trasporto, recupero, smaltimento, ecc.), salvo le seguenti eccezioni:

---

<sup>22</sup> Cass., sez. III, 20 febbraio 2012, n. 13363, Brambilla, in *A&S*, 2012, p. 576 ss.; Cass., sez. III, 1 marzo 2012, n. 8018, in *Riv. giur. Ambiente*, 2012, p. 576 ss.; in dottrina G. DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012; B. DI LELLA, *La responsabilità del produttore dei rifiuti per culpa in eligendo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, p. 579 ss. ; in prospettiva critica però PAONE, il quale nega che dagli artt. 188, 178 e 193 derivi una posizione di garanzia in capo al produttore, che non ha obblighi di impedimento rispetto a reati di terzi, ma solo il dovere di consegnare i rifiuti a soggetto autorizzato. Occorre, cioè, distinguere l'eventuale negligenza nella scelta del soggetto cui conferire i rifiuti dal distinto e logicamente previo obbligo di impedimento del reato da parte del terzo.

<sup>23</sup> Art. 183 lett. f) d.lgs. n. 152/2006.

<sup>24</sup> Art. lett. h) d.lgs. n. 152/2006.

- a) “*al di fuori dai casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, qualora il produttore iniziale, il produttore ed il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all’art. 188bis, comma 2, lett. a)*”, nel qual caso la responsabilità è limitata alle sfere di competenza previste da tale sistema<sup>25</sup>;
- b) per i soggetti non iscritti al SISTRI, che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, la responsabilità è esclusa nel caso di conferimento dei rifiuti a servizio pubblico di raccolta, sia di conferimento a soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario controfirmato e datato in attivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario.

La formula “*la responsabilità è esclusa*” è assai vaga ed ambigua, non specificando quale responsabilità (penale e/o amministrativa) è esclusa dal rispetto delle condizioni ivi indicate.

La lettura più plausibile appare quella che esclude qualsiasi profilo, sia esso amministrativo ovvero che penale, di illiceità rispetto a fatti altrui di smaltimento o gestione abusiva di rifiuti, laddove il produttore o il detentore adempia gli obblighi telematici, se iscritto al

---

<sup>25</sup> Ci si riferisce, in particolare, all’art. 188, comma 2, TUA.

SISTRI, o in caso contrario adempia agli obblighi di controllo e di comunicazione previsti dall'art. 188 TUA.

Problemi di individuazione dei soggetti attivi si pongono, poi, nel caso in cui il reato sia materialmente commesso da dipendenti di un certo datore di lavoro o qualora sia contestato al proprietario di terreno ove altri depositino rifiuti o al committente di lavori realizzati da terzi dai quali originino rifiuti.

Pur trattandosi di reati per lo più commissivi sul piano strutturale (raccolta, smaltimento, trasporto, stoccaggio abusivo di rifiuti, ecc.), profili di responsabilità per omissione vengono in discussione specialmente sul piano concorsuale, di fronte a contegni passivi rispetto a condotte attive altrui.

In tali ipotesi occorre verificare l'esistenza o meno di posizioni di garanzia in capo ai soggetti richiamati (proprietario, datore di lavoro, committente).

Nessun problema si pone, invece, nel caso in cui il reato comune sia costruito direttamente in forma omissiva (ad esempio in caso di inottemperanza all'ordinanza di rimozione dei rifiuti del Sindaco, o, secondo una tesi giurisprudenziale, abbandono di rifiuti *ex art. 256, comma 2, TUA*<sup>26</sup>): in queste ipotesi, trattandosi di reati omissivi propri, non occorre individuare alcuna posizione di garanzia *ex art. 40 cpv. c.p.*,

---

<sup>26</sup> In tal senso Cass., sez. III, 18 maggio 2007, n. 24736: «*Il reato di cui al d.lgs. n. 152/2006, art. 256, comma 2, sebbene reato proprio dell'imprenditore o del responsabile ente, non è infatti necessariamente un reato a condotta attiva, potendo concretarsi anche in una omissione*». Va, tuttavia, precisato che nella fattispecie citata ci contestava una condotta omissiva (mancata vigilanza) ad un imprenditore, rispetto ad una condotta commissiva di abbandono realizzata da suoi dipendenti. Sicché più correttamente si dovrebbe ritenere che la condotta di abbandono sia *commissiva*, salvo la questione del contributo concorsuale omissivo, nella misura in cui si individui una posizione di garanzia in capo al datore di lavoro rispetto ai fatti illeciti realizzati dai propri dipendenti nell'esercizio delle loro mansioni.

concernente piuttosto i reati omissivi impropri (ovvero mediante commissione).

Il *proprietario* non ha obblighi giuridici di impedire reati in materia di rifiuti commessi da altri<sup>27</sup>.

Tale obbligo non può certo discendere dal generalissimo obbligo di solidarietà *ex art. 2 Cost.*, pure evocato in talune sentenze della Corte di Cassazione, il quale appunto detta un principio e non fissa una regola operativa.

Obblighi giuridici di tal fatta non si rintracciano neanche all'interno del codice civile, né tanto meno la legislazione speciale sembra contenere obblighi giuridici in capo al proprietario finalizzati ad impedire reati altrui.

In particolare, dall'art. 192 TUA sembra potersi desumere un argomento *contro* la responsabilità penale del proprietario per i reati di abbandono di rifiuti e gestione abusiva di rifiuti: la disposizione fa salva la responsabilità degli autori dei relativi reati e si limita ad enunciare la responsabilità solidale del proprietario e del titolare di diritti reali in ordine alla rimozione dei rifiuti, a patto che l'abbandono irregolare sia loro imputabile a titolo di dolo o colpa.

La suddetta disposizione sembra aver senso solo a patto di ritenere che corresponsabilizzi sul piano degli obblighi di rimozione e ripristino soggetti *non* autori o concorrenti in reati di cui agli artt. 255 e 256 TUA, posto che in caso contrario tali obblighi ripristinatori sarebbero derivati

---

<sup>27</sup> In merito giurisprudenza oscillante: *contra*, Cass., sez. III, 26 febbraio 2013, n. 9213, Migliosi, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); Cass., sez. III, 27 ottobre 2011, n. 45974, Spagnuolo, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), Cass., sez. III, 9 settembre 2009, n. 36836, Riezzo, in *CED*, 2009/244966; nel senso indicato dal testo v. Cass., sez. III, 15 marzo 2005, n. 21966, Nunges, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); in dottrina v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011.

dalla prima parte dell'art. 192, comma 3, TUA senza necessità di ulteriori riferimenti al proprietario<sup>28</sup>.

Il *datore di lavoro*, sul piano civilistico, è responsabile per i danni arrecati dal fatto illecito dei domestici o commessi nell'esercizio delle incombenze cui sono adibiti<sup>29</sup>.

Da tale disposizione civilistica può verosimilmente desumersi un obbligo di vigilanza sull'attività di dipendenti ed ausiliari.

Naturalmente in sede di accertamento della responsabilità penale, una volta ammesso l'obbligo giuridico in esame, occorrerà provare – a differenza che nella citata ipotesi di responsabilità oggettiva prevista dal codice civile – l'*eventuale colpa* del datore di lavoro, tenendo presenti tutte le circostanze concrete.

Controversa è la responsabilità del *committente* rispetto agli illeciti altrui in materia di gestione dei rifiuti.

Parte della giurisprudenza considera produttore di rifiuti anche il proprietario committente lavori edilizi realizzati da altri, valorizzando una nozione di produttore in senso giuridico, come colui che ha la custodia della cosa dalla quale origina il rifiuto<sup>30</sup>.

Secondo altra tesi, accolta da una parte della giurisprudenza più recente<sup>31</sup>, il produttore è solo colui che materialmente compie l'operazione che crea il rifiuto.

Al committente, viceversa, non sarebbero imputabili responsabilità penali nella gestione dei rifiuti, in assenza di un obbligo giuridico di impedire reati altrui in materia di rifiuti<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> In tal senso, C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, 2011, Torino, cit., p. 116.

<sup>29</sup> Art. 2049 c.c..

<sup>30</sup> Per una rassegna giurisprudenziale v. P. FIMIANI, *La tutela penale*, cit., p. 200 ss..

<sup>31</sup> Cass., sez. III, 17 aprile 2012, n. 19072, in *A&S*, 2012, 1066.

<sup>32</sup> Cass., sez. III, 25 maggio 2011, n. 25041, Spagnuolo, in *De jure*.

Naturalmente la mancanza di uno specifico obbligo legislativo non esclude la sussistenza di obblighi contrattuali o più verosimilmente di obblighi contenuti in provvedimenti autorizzativi, i quali potrebbero eventualmente fondare la responsabilità del committente.

Residua, inoltre, secondo le regole generali, la possibilità che il committente risponda a titolo di concorso attraverso un contributo positivo<sup>33</sup> (anche morale) al reato materialmente realizzato.

## **6. Il quadro di tutela (prevalentemente penale)**

La parte quarta del d.lgs. 152/2006 contiene un titolo dedicato al “*sistema sanzionatorio*”: buona parte delle disposizioni ivi contenute prevedono sanzioni penali, mentre alle sanzioni amministrative è attribuito un ruolo relativamente marginale, rispetto a condotte repute meno gravi<sup>34</sup>.

Il sistema di tutela contro l’inquinamento da rifiuti è dunque imperniato sul diritto penale, mentre al diritto amministrativo spetta un ruolo ancillare.

L’impostazione del legislatore italiano, da tempo discussa e discutibile in Italia come altrove, trova tuttavia, oggi, un importante avallo politico nonché un vincolo giuridico comunitario (e costituzionale per il tramite dell’art. 117, comma 1, Cost.) nella direttiva 2008/99/CE, la quale impone agli Stati membri l’adozione di sanzioni penali per

<sup>33</sup> Sul punto v. P. FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, Milano, 2011, cit., p. 203 ss..

<sup>34</sup> Abbandono di rifiuti da parte di *privati cittadini*, art. 255, comma 1, TUA; violazione di obblighi di comunicazione e di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari per i non aderenti al SISTRI, art. 258 TUA; taluni inadempimenti agli obblighi del SISTRI, art. 260*bis* TUA; inadempimento all’obbligo di raccolta degli imballaggi, art. 261 TUA.

un'ampia gamma di condotte aventi ad oggetto l'illecita gestione di rifiuti. In merito si sottolinea che, come avremo modo di approfondire nelle pagine seguenti, in materia di rifiuti, la fattispecie preferita dal legislatore è stata sempre, o quasi, quella contravvenzionale, e ciò nonostante in tal modo si potesse facilmente ovviare al regime sanzionatorio ricorrendo all'oblazione<sup>35</sup>.

### **6.1. *La gestione abusiva dei rifiuti***

L'art. 256, comma 1, TUA incrimina l'attività di gestione di rifiuti in mancanza, a seconda delle ipotesi, di autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui alla sottesa disciplina amministrativa.

La disposizione in esame punisce più specificatamente la raccolta, il trasporto, il recupero, lo smaltimento, il commercio e l'intermediazione in mancanza di titolo abilitativo o di comunicazione.

Secondo la giurisprudenza si tratta di un reato comune, che può essere commesso anche da persona che non svolge professionalmente l'attività di gestione dei rifiuti<sup>36</sup>.

La fattispecie delineata costituisce un reato di pericolo astratto, punendo il legislatore l'esercizio di attività fuori del preventivo controllo della pubblica amministrazione, quand'anche in concreto le varie attività vengano svolte nel rispetto dell'ambiente.

---

<sup>35</sup> Sul punto, v. F. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, p. 845 ss.; F. GIUNTA, *Tutela dell'ambiente (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano, 2008, p. 1150 ss.

<sup>36</sup> Cass., sez. III, 15 giugno 2011, n. 23971, Graniero, in *A&S*, 2012, p. 29 con nota di PAONE.

I concetti di “raccolta”<sup>37</sup>, “recupero”<sup>38</sup> e “smaltimento”<sup>39</sup> sono oggetto di definizioni legislative con rinvio esemplificativo, ma non esaustivo agli allegati della parte quarta del d.lgs. n. 152/2006.

Il significato delle parole “commercio” e “intermediazione” si comprende attraverso le definizioni soggettive di “commerciante”<sup>40</sup> e “intermediario”<sup>41</sup>: entrambe si riferiscono ad imprese, e pertanto sembrano escludere rilievo penale, *ex art. 256 TUA*, alle condotte tenute in modo non organizzato e saltuario da singole persone fisiche<sup>42</sup>.

Con la formula “trasporto”, non definita dal legislatore ambientale, si intende la movimentazione, con qualsiasi mezzo (camion, treno, nave, aereo, ecc.) del rifiuto da un luogo ad un altro, con l’eccezione degli spostamenti effettuati all’interno di aree private<sup>43</sup>.

Per il trasporto non autorizzato di rifiuti l’art. 259, comma 2, TUA prevede la confisca del mezzo, sia in caso di sentenza di condanna che di patteggiamento.

La disciplina amministrativa subordina le attività di intermediazione e commercio, al pari di quelle di raccolta e trasporto di

---

<sup>37</sup> Art. 183 lett. o) d.lgs. 152/2006: «*il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare ed il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento*».

<sup>38</sup> Art. 183 lett. t) d.lgs. 152/2006: «*qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia generale*».

<sup>39</sup> Art. 183 lett. z) d.lgs. 152 /2006: «*qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l’operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia*».

<sup>40</sup> Art. 183 lett. i) d.lgs. 152/2006: «*qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti*».

<sup>41</sup> Art. 183 lett. l) d.lgs. 152/2006: «*qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti*».

<sup>42</sup> *Contra*, la giurisprudenza secondo cui l’attività di commercio e intermediazione, al pari delle altre attività di gestione, non va intesa in senso imprenditoriale: Cass., sez. III, 11 gennaio 2005, in *CED*, 2005/230675.

<sup>43</sup> Art. 193, comma 9, d.lgs. n. 152/2006.

rifiuti, pericolosi e non, alla preventiva iscrizione da parte dei loro esercenti all'Albo nazionale dei gestori ambientali, a seguito di prestazione di idonee garanzie finanziarie.

I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti e i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto fino a trenta chilogrammi o litri al giorno sono iscritti in un'apposita sezione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, sulla base della presentazione di una previa comunicazione, a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti<sup>44</sup>.

L'iscrizione abilita all'esercizio dell'attività richiesta per cinque anni.

Sono esonerati dall'obbligo di iscrizione coloro che esercitano attività di raccolta e trasporto in forma ambulante, a condizione che siano abilitati allo svolgimento dell'attività medesima in base ad autorizzazione comunale<sup>45</sup>.

Sono viceversa subordinati ad autorizzazione regionale (e non solo ad iscrizione) le più complesse e tecnicamente "delicate" attività di recupero e smaltimento.

Infine, l'art. 256, comma 1, TUA incrimina determinate tipologie di gestione non preceduta dalla dovuta comunicazione.

Tra le condotte menzionate dall'art. 256 TUA non compare la realizzazione di impianti di recupero o smaltimento dei rifiuti, pure soggetta, al pari delle altre attività indicate, all'obbligo di previo titolo abilitativo.

---

<sup>44</sup> Art. 212, comma 8, d.lgs. 152/2006.

<sup>45</sup> Cass., sez. III, 7 aprile 2009, n. 20349, Pizzimenti, in *CED*, 2009/243627.

Si tratta di una lacuna non colmabile dall'interprete se non al costo, costituzionalmente insostenibile, di violare il divieto di analogia in *malam partem*.

Per quanto concerne il titolo abilitativo, esso è personale e non può esser fatto valere da terzi, quali figli<sup>46</sup> o delegati dall'imprenditore che utilizzano mezzi di quest'ultimo<sup>47</sup>, e riguarda esclusivamente le tipologie di rifiuti indicate nel provvedimento abilitativo; ove i rifiuti siano diversi da quelli autorizzati si avrà gestione illecita<sup>48</sup>.

Secondo la giurisprudenza, inoltre, il reato si consuma anche in presenza di un solo atto di raccolta, trasporto ecc.<sup>49</sup>, non essendo necessaria una pluralità di atti, come pure potrebbe far pensare la lettera della legge ("attività").

Il momento consumativo, e la conseguente competenza per territorio *ex art. 8 c.p.p.*, si avrà nel luogo e nel tempo in cui ha inizio la condotta, e cioè il primo atto di raccolta, l'inizio del trasporto, ecc.

Più condotte dello stesso tipo (per es. più trasporti) integrano un'ipotesi di unico reato eventualmente abituale, con decorrenza del termine prescrizionale a partire dall'ultima condotta.

Più condotte di diverso tipo (per es. raccolta, trasporto e smaltimento) integrano, invece, un solo reato, attinendo a diverse fasi di un unico *iter criminis*, rappresentato dalla gestione non autorizzata<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Cass., sez. III, 15 novembre 2003, n. 1562, Toraldo, in *De Jure*.

<sup>47</sup> Cass., sez. III, 15 maggio 2007, n. 24723, Campolmi, in *De Jure*.

<sup>48</sup> Cass., sez. III, 6 febbraio 2007, n. 13190, De Pascalis, in *De Jure*.

<sup>49</sup> Cass., sez. III, 26 febbraio 2013, n. 9187, Caraccio, in *De Jure*, in riferimento al trasporto occasionale; nello stesso modo Trib. Napoli, sezione GIP, 18 gennaio 2010, Gheorghe, in *www.lexambiente.it*, in relazione al trasporto occasionale di rifiuti non propri, in relazione al quale la Procura aveva chiesto l'archiviazione ritenendo che dalla disciplina amministrativa sottesa alle comunicazioni, iscrizioni ed autorizzazioni si evincerebbe che i relativi adempimenti sono riferibili a condotte di trasporto di rifiuti svolte in forma imprenditoriale o continuativa.

<sup>50</sup> In tal senso C. RUGA RIVA, *Trattato teorico pratico di diritto penale, Vol. XI, Reati contro l'ambiente ed il territorio*, 2013, Torino, cit., p. 99.

Naturalmente tanto più numerose e diverse tra loro saranno le tipologie di attività illecita tanto più il giudice potrà, all'interno dell'ampia cornice edittale, assestarsi verso l'alto, o nel caso di pena alternativa, verso la pena detentiva.

In presenza di differenti tipologie di gestione abusiva tra loro collegate con approntamento di mezzi e persone, in uno con la frequenza delle medesime e l'ingente quantitativo di rifiuti illegalmente "trattati", potrà eventualmente ritenersi integrato il più grave reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 TUA.

È controverso se la diversa e più severa cornice edittale prevista dall'art. 256, comma 1, lett. b) TUA per i rifiuti pericolosi costituisca circostanza aggravante della pena base rappresentata dall'art. 256, comma 1, lett. a), o se viceversa le due pene riguardino la fattispecie autonome.

Sul piano strutturale i due precetti sembrano condividere un nucleo comune (le condotte descritte al comma 1), distinguendosi solo per la natura, pericolosa o meno, dei rifiuti, elemento che gradua il disvalore del fatto.

Da questo punto di vista parrebbe che l'art. 256, comma 1, lett. b) configuri una *norma speciale per specificazione* (la pericolosità dei rifiuti). L'esistenza di un rapporto di specialità, come noto, è peraltro caratteristica necessaria ma non sufficiente per qualificare la circostanza aggravante rispetto alla fattispecie autonoma<sup>51</sup>, dandosi il caso di fattispecie autonome (per es. il furto in appartamento) rispetto a fattispecie base (il furto semplice).

---

<sup>51</sup> G. MARINUCCI – E. DOLCINI (a cura di), *Codice penale commentato*, Torino, cit., *sub stupefacenti*, art. 73, 5042.

A favore della tesi dell'aggravante milita probabilmente anche il richiamo fatto dall'art. 256, comma 2, TUA alle «*pene di cui al comma 1*», e non ai reati; formula questa che sembra alludere ad un solo reato punito con pene diverse, e non a distinti, autonomi reati.

Parte della giurisprudenza<sup>52</sup> e parte della dottrina<sup>53</sup>, con l'intento più o meno scoperto di escludere la pena di cui all'art. 256 lett. b) da un eventuale giudizio di bilanciamento con circostanze di segno opposto, affermano viceversa la natura di fattispecie autonoma della gestione abusiva di rifiuti pericolosi.

Secondo la giurisprudenza, infine, qualora la gestione abusiva abbia ad oggetto sia rifiuti pericolosi che non pericolosi si avrebbe un'ipotesi di concorso di reati<sup>54</sup>.

## **6.2. L'abbandono di rifiuti**

L'abbandono di rifiuti è penalmente sanzionato dall'art. 256, comma 2, TUA esclusivamente ove commesso da titolari di imprese o responsabili di enti, non già ove commesso da privati cittadini: si tratta, quindi, di un reato proprio<sup>55</sup>.

Il discrimine tra illecito penale e illecito amministrativo (sanzionato *ex art.* 255, comma 1, TUA) è stato individuato dal legislatore, a parità di condotta, nello *status* dell'autore del fatto di abbandono o di deposito incontrollato di rifiuti, ovvero di immissione

---

<sup>52</sup> Cass., sez. III, 21 gennaio 2003, D'Antoni, in *CED*, 2007/224171.

<sup>53</sup> C. BERNASCONI, in F. GIUNTA (a cura di), *Codice Commentato*, 2007, cit. 244,

<sup>54</sup> Cass., sez. III, 21 gennaio 2003, D'Antoni, cit.

<sup>55</sup> Cass., sez. III, 17 gennaio 2012, n. 5042, Golfrè, cit.; tuttavia il privato può rispondere di concorso nel reato commesso dall'imprenditore: Cass., sez. III, 16 maggio 2012, n. 30123 e Cass., sez. III, 17 gennaio 2012, n. 19438, entrambe in *A&S*, 2012, 1069 ss.

degli stessi nelle acque superficiali o sotterranee in violazione dei divieti di cui all'art. 192, comma 1 e 2, TUA.

Si deve sottolineare come il diverso trattamento ponga problemi rispetto al principio di uguaglianza: è ragionevole, infatti, che identiche ipotesi di abbandono di rifiuti portino a sanzioni diverse solo in ragione dello *status* dell'autore della condotta?

Sotto il profilo del pericolo o del danno all'ambiente la qualifica soggettiva dell'autore è irrilevante, non incidendo sul maggiore o minore grado dell'offesa.

Piuttosto, agli occhi del legislatore, la differenza potrebbe risiedere in un dato criminologico, e cioè nella presunzione di maggiore pericolosità o quanto meno di più frequente realizzazione di abbandoni di rifiuti nell'ambito di attività di imprese o enti rispetto all'opera dei privati<sup>56</sup>.

Si tratta di una presunzione in linea di massima non irragionevole, ma che appare, comunque, discutibile in quei casi limite in cui l'imprenditore o il responsabile di enti abbandoni o depositi in modo incontrollato modeste quantità di rifiuti non pericolosi, o al contrario nei casi nei quali il privato abbandoni notevoli quantità di rifiuti pericolosi.

Nel primo caso la sanzione penale appare troppo severa; nel secondo caso la sanzione amministrativa appare troppo generosa.

Forse si sarebbe potuto fondare il discrimine tra illecito penale e illecito amministrativo sulla natura dei rifiuti abbandonati (pericolosi o non pericolosi) e/o sulla loro quantità (significativa/esigua).

Naturalmente la disciplina amministrativa che sanziona l'abbandono di rifiuti da parte di privati non potrà esser censurata dalla Corte Costituzionale nella parte in cui non preveda sanzione penale,

---

<sup>56</sup> In tal senso Cass., sez. III, 26 gennaio 2007, n. 271, Lesandrelli.

risultando inammissibile, posto che le scelte incriminatrici spettano esclusivamente al Parlamento.

Il reato di deposito incontrollato sussiste anche se la condotta si svolge nel luogo di produzione dei rifiuti<sup>57</sup>.

Si noti, poi, che l'abbandono sussiste in presenza di condotte incompatibili con una qualsiasi delle forme di legittima gestione (stoccaggio, messa in riserva, realizzazione di discarica autorizzata) dei rifiuti.

Il reato di abbandono di rifiuti, inoltre, delinea una fattispecie commissiva<sup>58</sup>.

In giurisprudenza è controversa la natura permanente<sup>59</sup> o eventualmente permanente del reato di abbandono di rifiuti<sup>60</sup>.

Secondo parte della dottrina<sup>61</sup>, comunque, appare più plausibile la tesi della natura istantanea del reato, con effetti permanenti, al pari di quanto del resto sostenuto in giurisprudenza per il reato di discarica abusiva<sup>62</sup>: il nesso tra condotta (come detto commissiva) ed offesa si esaurisce con l'ultimo grado di abbandono.

Si deve, infine, sottolineare come sia necessario che si tratti di condotte episodiche ed occasionali, relative a quantitativi modesti di rifiuto: infatti, qualora l'abbandono presenti caratteri di frequenza e/o di

---

<sup>57</sup> Cass., sez. III, 24 gennaio 2012, n. 7016, Agrosi, in *www.lexambiente.it*

<sup>58</sup> Cass., sez. III, 21 ottobre 2010, n. 40850, Gramegna e altri, in *www.lexambiente.it*; *contra*, Cass., sez. III, 18 maggio 2007, in *CED*, 2007/236882, in relazione peraltro ad un caso in cui si contestava ad un imprenditore l'omessa vigilanza sulla condotta commissiva di abbandono da parte di uno dei suoi dipendenti.

<sup>59</sup> Cass., sez. III, 26 maggio 2011, n. 25216, Caggiano, in *www.lexambiente.it*, secondo cui la permanenza cessa con il recupero o lo smaltimento dei rifiuti.

<sup>60</sup> Cass., sez. III, 21 ottobre 2010, n. 40850, Gramegna e altri, cit: la permanenza cessa con il sequestro del bene o con l'ultimo conferimento di rifiuti o con la sentenza di primo grado.

<sup>61</sup> In tal senso C. RUGA RIVA, *Trattato teorico pratico di diritto penale*, diretto da F. PALAZZO E C. E. PALIERO, Vol. XI, *Reati contro l'ambiente ed il territorio*, a cura di M. PELISSERO, Torino 2013, cit., p. 95.

<sup>62</sup> Cass., sez. III, 29 gennaio 2013, n. 3430, Scricciolo, in *Foro.it*, 1993, 394.

significativa quantità sarà punito in base alla più severa fattispecie di discarica abusiva.

### **6.2.1. Il deposito incontrollato di rifiuti**

Il deposito incontrollato di rifiuti viene ricondotto dalla giurisprudenza all'art. 256, comma 2, TUA.

Tale formula, a rigore, non si rinviene nell'art. 256. Comma 2, TUA, e neppure nell'elenco delle definizioni contenute nell'art.183 TUA.

In giurisprudenza<sup>63</sup> si ritiene “incontrollato” sia il *deposito temporaneo* realizzato dal produttore, nel luogo in cui i rifiuti siano prodotti (e non presso terzi), che ecceda i limiti quantitativi o temporali previsti *ex art. 183 lett. bb)*: a scelta del produttore, alternativamente con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dal quantitativo di rifiuti, oppure al raggiungimento di 30 metri cubi, di cui al massimo 10 di rifiuti pericolosi, con il limite massimo di un anno; sia il *deposito alla rinfusa*, per categorie disomogenee (per es. pietrame, impianti elettrici ed igienico-sanitari, ferro e legno<sup>64</sup>) senza rispettare le norme tecniche previste.

Sono, infatti, previsti requisiti modali: in particolare, il raggruppamento per categorie omogenee, il rispetto delle norme tecniche e delle norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose.

---

<sup>63</sup> Cass., sez. III, 10 novembre 2009, n. 49911, Manni, in *www.lexambiente.it*.

<sup>64</sup> Cass., sez. III, 17 gennaio 2012, n. 5042, Golfirè

Il deposito incontrollato assume così i contorni di un concetto normativo, nel senso che la determinazione del suo contenuto rinvia implicitamente ad un'altra norma, e cioè il sopracitato art. 183 lett. bb).

Ad escludere la qualificazione di deposito incontrollato non varrebbe dunque il fatto che il deposito dei rifiuti sia sotto la sorveglianza del detentore e magari che siano rispettate tutte le condizioni che garantiscono la salvaguardia dell'ambiente: nell'interpretazione giurisprudenziale non rileva il controllo *fattuale-materiale* del deposito, bensì la sua legittimità giuridica, sussistente nei limiti temporali, quantitativi e modali di cui all'art. 183 lett. bb).

Il reato di deposito incontrollato di rifiuti concorre con quello di scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione<sup>65</sup>.

Sul piano sistematico va peraltro sottolineato un argomento contro la rilevanza penale del deposito temporaneo irregolare quale deposito incontrollato: il legislatore, al comma 6 del medesimo art. 256 TUA, ha espressamente incriminato il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi in violazione di determinate disposizioni, con ciò mostrando di saper distinguere concettualmente il deposito incontrollato, punito al comma 2, dal deposito temporaneo, menzionato al comma 6.

In giurisprudenza si è affermato che, una volta violate le condizioni richieste *ex art. 183 lett. bb)*, il relativo deposito vada qualificato come deposito preliminare o messa in riserva ove finalizzato a operazioni, rispettivamente, di smaltimento o di recupero, oppure come

---

<sup>65</sup> Cass., sez. III, 15 dicembre 2010, n. 11489, C.V., in *De Jure*.

deposito incontrollato qualora non finalizzato a nessuna delle due operazioni<sup>66</sup>.

In ogni caso si tratta di questione priva di rilievo pratico, posto che, ove anche il deposito in violazione dell'art. 183 lett. bb) fosse qualificato come deposito preliminare o messa in riserva, in caso di mancata autorizzazione il suo autore risponderebbe del reato di gestione abusiva di rifiuti *ex art. 256, comma 1, TUA*, con la stessa pena prevista *ex art. 256, comma 2, TUA*.

### **6.3. *La realizzazione e la gestione di discarica abusiva***

L'art. 256, comma 3, TUA punisce con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata.

Per realizzazione si intende l'allestimento dell'area utilizzata come sito di discarica, ad es. tramite lavori di sbancamento, livellamenti, strade di accesso che rendano il sito utilizzabile ai fini di deposito.

Il reato di realizzazione di discarica abusiva si consuma al momento in cui i lavori possono dirsi sufficienti a recepire il conferimento di rifiuti.

Nel d.lgs. n. 152/2006 non esiste definizione alcuna di discarica; un rapido cenno si rinviene soltanto nell'allegato B alla parte quarta punto D1, dove tra le operazioni di smaltimento compare il «*deposito sul suolo o nel suolo (ad esempio discarica)*», senza specificazioni relative a dimensioni, caratteristiche, durata temporale, ecc.

---

<sup>66</sup> Cass., sez. III, 30 novembre 2006, n. 39544, Tresolat, con nota di PAONE, in *Ambiente&Sviluppo*, 2006, 7, 659; Trib. Terni, 30 aprile 2012, n. 403 in *De Jure*.

Vi è peraltro una definizione legislativa di discarica, nel d.lgs. n. 36/2003, attuativo della direttiva comunitaria 26 aprile 1999, n. 31 sulle discariche di rifiuti, secondo cui è discarica ogni «*area adibita a smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti i cui rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio dei rifiuti in attesa di recupero o trattamento per attesa di smaltimento per un periodo inferiore ad un anno*».

Per quanto riguarda il dato temporale di un anno, si deve evidenziare come esso vada letto *cum grano salis*: potrà, infatti, aversi discarica anche laddove i rifiuti siano depositati per un tempo molto inferiore, qualora fin dall'inizio i rifiuti siano destinati ad abbandono, o siano smaltiti (per es. tramite seppellimento), o comunque depositati con modalità (per es. ammassati alla rinfusa) che facciano escludere il deposito temporaneo<sup>67</sup>.

Occorre, del resto, che al dato temporale si accompagnino gli ulteriori requisiti elaborati dalla giurisprudenza<sup>68</sup>, e cioè:

- accumulo non occasionale;
- eterogeneità dell'ammasso dei materiali o sostanze;
- definitività dell'abbandono;
- degrado quanto meno tendenziale dello stato dei luoghi, per effetto della presenza dei materiali o delle sostanze ammassate.

<sup>67</sup> In tal senso Cass., sez. III, 29 gennaio 2009, n. 9849, Gonano, in *De Jure*.

<sup>68</sup> Cass., sez. III, 14 gennaio 2010, n. 6266, Bellini, in *De Jure*.

Quindi, abbandoni saltuari, o comunque quantitativamente modesti, specie se aventi ad oggetti rifiuti non pericolosi, integrano il reato di abbandono di rifiuti ai sensi dell'art. 256, comma 2, TUA, ove posti in essere da imprenditori o titolari di enti.

Ripetuti atti di abbandono, od anche isolati ammassi qualora quantitativamente<sup>69</sup> significativi integrano, invece, il reato di discarica abusiva.

Il reato può esser commesso da chiunque, quindi anche da soggetti privati non imprenditori.

Basta, secondo la giurisprudenza<sup>70</sup>, un'attività anche rudimentale, senza particolare organizzazione di mezzi e persone intese in senso imprenditoriale; non occorre necessariamente l'allestimento di un impianto simile per caratteristiche a quelli autorizzati.

Può, ad esempio, trattarsi di un sito non recintato piuttosto che di un'area prescelta da un singolo che si limiti a scaricare frequentemente, abbandonandoli, detriti da demolizione, senza l'ausilio di alcun custode.

In altre parole, deve intendersi per discarica un sito di accumulo di rifiuti che per loro caratteristiche non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e che comportino il tendenziale degrado dell'area sulla quale insistono<sup>71</sup>.

Occorre sottolineare come può esser abusiva anche una discarica autorizzata, se una parte di essa viene clandestinamente adibita a deposito di rifiuti diversi da quelli autorizzati, oppure qualora l'ammasso avvenga su area diversa da quella autorizzata, costituendo del resto la

---

<sup>69</sup> Nel calcolo del quantitativo rileva l'ingombro complessivo, non la quantità di materia che compone i rifiuti: Cass., sez. III, 14 gennaio 2010, n. 6266, Bellini, in *De Jure*.

<sup>70</sup> Cass., sez. III, 21 ottobre 2010, n. 42436, in *De Jure*; Cass., sez. III, 15 aprile 2005, n. 20499, Colli, in *De Jure*; Cass., sez. fer., 2 agosto 2007, n. 33252, S.I., in *De Jure*.

<sup>71</sup> Cass., sez. III, 18 settembre 2008, n. 41351, Fulgori, in *De Jure*.

localizzazione una delle caratteristiche da valutarsi in sede di autorizzazione<sup>72</sup>.

Inoltre, il reato di *gestione* di discarica, a differenza di quello di *realizzazione*, è permanente: secondo una parte della giurisprudenza l'offesa si protrae fino all'ultimo atto di deposito o smaltimento illecito, e cessa con il venir meno della gestione o con il conseguimento dell'autorizzazione<sup>73</sup>.

Un orientamento minoritario ha sostenuto, sulla base degli obblighi di gestione successivi alla chiusura sorgenti in virtù del d.lgs. n. 36/2003, che la permanenza cessa soltanto una volta che siano trascorsi dieci anni dall'ultimo conferimento di rifiuti<sup>74</sup>.

Tale interpretazione, però, come osservato dalla successiva giurisprudenza, non è condivisibile.

In assenza di nuovi conferimenti non si ha gestione attuale, e quindi non si realizzano ulteriori frammenti di offesa, ma al limite si avranno effetti permanenti di un reato già consumato.

Si deve, infine, sottolineare come la confisca dell'area adibita a discarica abusiva presupponga che l'area stessa sia di proprietà dell'autore o del compartecipe del reato di discarica abusiva: in caso di comproprietà, quindi, la confisca sarà limitata alla sola quota del comproprietario responsabile del reato<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Cass., sez. III, 21 settembre 2006, n. 3649, Barbuti, in *De Jure*.

<sup>73</sup> Cass., sez. III, 2 aprile 2007, n. 13456, Gritti, in *De Jure*; Cass., sez. III, 11 novembre 2004, n. 48402, Rigon e altri, in *De Jure*; da ultimo Cass., sez. III, CED 32797/13 ha precisato che la permanenza del reato si protrae per tutta la fase della gestione post-operativa della discarica, cessando solo con la rimozione dei rifiuti, o con l'ottenimento delle autorizzazioni, o in assenza con la pronuncia della sentenza di primo grado.

<sup>74</sup> Cass., sez. III, 15 gennaio 2004, n. 2662, PM in proc. Zenoni, in *De Jure*; in proposito si noti come, secondo FMIANI, il termine di dieci anni non sia peraltro rinvenibile nella disciplina del d.lgs. 36/2003, la quale piuttosto rimanda all'autorizzazione per la fissazione del termine di gestione post-operativa.

<sup>75</sup> Cass., sez. III, 2 luglio 2010, n. 37199, Brandolino, in *www.lexambiente.it*.

### **6.3.1. La responsabilità omissiva del proprietario del fondo per il reato di discarica realizzato da altri**

In giurisprudenza è controversa la questione della responsabilità per omissione del proprietario del fondo dove altri realizzi o gestisca la discarica, così come del resto è controversa anche la posizione del proprietario o del titolare dell'area che subentri allorché la discarica sia già stata realizzata o abbia cessato di funzionare.

Oggi, l'orientamento giurisprudenziale prevalente<sup>76</sup> è nel senso di negare obblighi giuridici di impedire l'evento (il reato di discarica abusiva) in capo al proprietario del fondo; non mancano peraltro sentenze recenti che, pure non richiamando espresse posizioni di garanzia, giungono a ritenere la responsabilità del proprietario spostando il discorso sulla colpa: egli sarebbe *“corresponsabile della realizzazione o gestione di discarica da altri effettuata se l'accumulo continuato e sistematico di rifiuti sul suolo terreno gli può essere addebitato almeno a titolo di negligenza: ad esempio, se pure consapevole dell'attività di discarica effettuata da altri, non si attivi con segnalazioni, denunce all'autorità, installazione di una recinzione, ecc.”*<sup>77</sup>.

Appare, quindi, evidente come la colpa presupponga una previa posizione di garanzia, che dovrà essere rinvenuta nell'ordinamento giuridico, e non in regole di comportamento attinenti al senso civico.

---

<sup>76</sup> Cass., sez. III, 30 settembre 2008, n. 46072, in A&S, 2009, 471 ss.; Cass., sez. III, 12 ottobre 2005, n. 2206; *contra*, Cass., sez. III, 19 dicembre 2012, n. 9187, Caraccio, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>77</sup> Cass., sez. III, 26 gennaio [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it) 2007, Marinelli, [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); per una più ampia rassegna giurisprudenziale v. C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sull'asserita posizione di garanzia del proprietario*, in *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli, 2010, p. 859 ss..

Il proprietario del fondo, però, non ha alcun obbligo di recinzione; un mero obbligo di denuncia di discarica abusiva è stata desunta *ex art.* 3, comma 2, legge n. 549/1995, in virtù del quale sono previsti solidalmente oneri di bonifica, di risarcimento del danno ed il pagamento di tributi e sanzioni pecuniarie a carico, ove non sia identificato l'utilizzatore, del proprietario sul cui fonda insista la discarica abusiva «*ove non dimostri di aver presentato denuncia...ai competenti organi...prima della contestazione delle violazioni di legge*».

Tale disposizione, tra l'altro di dubbia vigenza in seguito all'entrata in vigore del d.lsg. 22/1997 e del successivo d.lgs. 152/2006, indica in ogni caso una *facoltà*, e non un *dovere* di denuncia.

D'altra parte dall'art. 192 TUA emerge a carico del proprietario e del titolare di diritti reali una mera corresponsabilità alla rimozione ed al ripristino dello stato dei luoghi, e non una posizione di garanzia all'impedimento di reati.

Alla sentenza di condanna o a quella di "patteggiamento" consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva; si noti, però, che la confisca non opera qualora il sito destinato a bonifica risulti esser di proprietà di terzi estranei al reato, e cioè non autori o concorrenti, così come nel caso di comproprietari estranei al reato<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Cass., sez. III, 15 gennaio 2002, Dessena, n. 7430, in *Foro.it*, 2002, II, 438.

#### **6.4. Il reato di omessa bonifica**

L'art. 257 TUA punisce con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito di apposito procedimento amministrativo; l'art. 257 incrimina altresì chi, autore del potenziale inquinamento o scopritore di inquinamento pregresso commesso da altri ometta di darne comunicazione alle autorità preposte.

L'art. 257, comma 2, contempla, poi, una circostanza aggravante, sanzionata con pena congiunta dell'arresto o dell'ammenda, nel caso in cui l'inquinamento sia provocato da "sostanze pericolose".

Ai sensi del comma 4 l'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli artt. 242 ss. TUA costituisce condizione di non punibilità per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1.

In presenza di un potenziale evento di contaminazione il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro 24 ore e necessarie misure di prevenzione e ne dà immediata comunicazione alle autorità *ex* art. 304 TUA. Lo stesso vale per colui che, pur non avendo creato la potenziale contaminazione, individui comunque contaminazioni storiche passabili di aggravamento.

A tali soggetti, in virtù dell'art. 242 TUA, spetta il compito di eseguire un'indagine preliminare sui parametri oggetto di intervento.

Nella sua versione originaria, il reato di omessa bonifica scattava in presenza di un *pericolo* attuale e concreto di inquinamento; nella

versione attuale, si sostiene<sup>79</sup>, in presenza di un *danno* rappresentato dal superamento delle concentrazioni soglia di rischio per le matrici ambientale.

Senonché non appare agevole comprendere se il superamento della soglia di rischio sia inteso dal legislatore come danno o come pericolo: difficoltà legata alla peculiarità del bene ambientale, la cui compressione può avere molti gradi e molte accezioni<sup>80</sup>.

Così, se si fa riferimento alla salute, è lo stesso allegato 1 al titolo V della parte quarta a stabilire, nell'ambito dell'analisi di rischio dei siti contaminati, la natura *probabilistica* degli effetti nocivi (tra i quali quelli cancerogeni) che la contaminazione *può* avere sui ricettori finali, compresi i ricettori qualificati come umani, identificabili in residenti e/o lavoratori presenti nel o fuori dal sito, in un'ottica guidata dal principio di precauzione.

In definitiva, il superamento delle concentrazioni di soglia di rischio rappresenta sicuramente l'evento del reato<sup>81</sup>.

Rispetto all'offesa esso, a seconda dell'accezione più o meno ideale che si attribuisce al bene ambientale, rappresenta un pericolo o un danno; rispetto alla salute, invece, il superamento delle concentrazioni soglie di rischio rappresenta un pericolo particolarmente qualificato.

Si noti, in ogni caso, che ciò che si punisce non è l'inquinamento in sé quanto piuttosto la mancata bonifica dei siti che risultino contaminati.

L'avvenuta bonifica, del resto, esclude la punibilità non solo del fatto del superamento delle concentrazioni soglia di rischio, ma anche del reato pregresso fonte di inquinamento: in particolare, l'esecuzione

---

<sup>79</sup> L. PIETRINI in F.C. PALAZZO – C.E. PALIERO, *Commentario breve*, Padova, cit., p. 317.

<sup>80</sup> In tal senso C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, 2011, Torino, cit., p. 139.

<sup>81</sup> D. MICHELETTI, in F. GIUNTA (a cura di), *Codice commentato*, Padova, cit., p. 336.

della bonifica consente al responsabile dell'inquinamento (o del suo aggravamento) di guadagnare l'impunità in un'ottica premiale di salvataggio *in extremis* dello stesso bene giuridico messo precedentemente in pericolo.

Si segnala, inoltre, che secondo la giurisprudenza e la prevalente dottrina l'omessa bonifica costituisce una condizione obiettiva di punibilità<sup>82</sup>, nel senso che aggrava l'offesa già incarnata dalla contaminazione ambientale che costituisce evento del reato e deve esser quantomeno causata a titolo di colpa.

Il reato si consuma con l'omessa bonifica nei tempi e nei modi stabiliti nel relativo progetto; per contro, la tempestiva realizzazione della bonifica escluderà la punibilità in capo a tutti i soggetti autori della contaminazione, compresi coloro che non hanno contribuito in alcun modo al ripristino.

### ***6.5. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti***

Il legislatore, nel 2001, ha introdotto nella normativa sui rifiuti allora vigente il nuovo delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, successivamente confluito nell'art. 260 TUA.

La disposizione incrimina le forme più gravi di gestione abusiva dei rifiuti, realizzate in forma continuativa e organizzata ed aventi ad oggetto ingenti quantitativi di rifiuti.

<sup>82</sup> D. MICHELETTI, in F. GIUNTA (a cura di), *Codice commentato*, Padova, cit., p. 355 ss.; si tratta, secondo Cass., sez. III, n. 26478/2007, di condizione obiettiva intrinseca, nel senso che l'omessa bonifica aggrava un'offesa già presente.

Il disvalore del fatto è così marcato da giustificare l'incriminazione come *delitto*, sanzionato con pena delle reclusione da uno a sei anni.

La natura delittuosa del reato e la cornice edittale consentono mezzi di ricerca della prova (intercettazioni) e rendono possibili misure cautelari personali non adottabili per i restanti reati ambientali, costituiti da contravvenzioni.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo del reato, invece, esso è rappresentato dal dolo, e in particolare dal dolo specifico di ingiusto profitto.

La disposizione, nelle intenzioni del legislatore, è finalizzata a contrastare l'attività criminale delle cosiddette ecomafie<sup>83</sup> di cui ci occuperemo nelle pagine seguenti.

Il delitto non è peraltro strutturato in forma associativa: infatti, diversamente da quanto previsto per il reato di associazione per delinquere<sup>84</sup> e per quello di associazione di stampo mafioso<sup>85</sup>, non è necessario l'associarsi di più persone<sup>86</sup>, e ciò in quanto, almeno teoricamente, il reato potrebbe esser commesso anche da una sola persona che si dimostrasse in grado di gestire abusivamente ingenti quantità di rifiuti.

Di fatto, però, il requisito dell' "allestimento di mezzi e attività continuative organizzate" presuppone, in un certo senso, la creazione di una struttura di tipo imprenditoriale, quand'anche rudimentale, non

---

<sup>83</sup> Secondo quanto riportato nel rapporto di Legambiente Ecomafia 2011, solo dal 2002 al 2011 il delitto in esame è stato oggetto di 183 inchieste, con 1091 persone arrestate, 3332 denunciate e 679 aziende coinvolte, in tutte le Regioni italiane, ad eccezione della Valle d'Aosta.

<sup>84</sup> Art. 416 c.p.

<sup>85</sup> Art. 416bis c.p.

<sup>86</sup> Secondo Cass., sez. III, 12 gennaio 2011, n. 15630, Costa ed altri, in *De Jure*, il reato non ha natura plurisoggettiva.

importa se clandestina o ufficiale, al cui interno operino normalmente più persone, dando vita in tal modo ad un reato plurisoggettivo.

Si noti come, nella realtà, non sia sempre agevole riuscire a distinguere tra concorso nel o nei reati o illeciti amministrativi in materia di rifiuti ed il reato complesso di cui all'art. 260 TUA<sup>87</sup>. In merito si ritiene decisiva la consapevolezza di apportare un contributo che arricchisca la stabilità e la continuità dell'attività organizzata, con relativo ingiusto profitto, ovvero la più circoscritta consapevolezza di svolgere singole operazioni illecite atomisticamente considerate, al di fuori di una stabile organizzazione<sup>88</sup>.

Il delitto, in realtà, può comunque esser commesso anche nell'ambito di attività autorizzate, e ciò si verifica nel caso in cui le modalità o le tipologie di rifiuti trattati violino in tutto o in parte le prescrizioni contenute nelle autorizzazioni o altri limiti di legge<sup>89</sup>.

Per quanto riguarda il quantitativo "ingente" di rifiuti, esso va rapportato non tanto alle singole operazioni di gestione, aventi magari di per sé ad oggetto quantità scarse di rifiuti, quanto piuttosto al totale, rappresentato dalla somma delle varie singole operazioni<sup>90</sup>.

Per quanto, poi, concerne l'*abusività*, essa costituisce una nota di illiceità in virtù della quale si rinvia alla sottesa disciplina amministrativa e penale dettata nella parte quarta del d.lgs. 152/2006.

---

<sup>87</sup> Sul punto si segnala come la dottrina non sia unanime nel ritenere il reato di cui all'art. 260 TUA complesso; *contra*, A. ALBERICO.

<sup>88</sup> In tal senso, GIP Catanzaro, 13 giugno 2001, in *De Jure*, afferma l'inesistenza del dolo specifico di ingiusto profitto in capo all'autista trasportatore, limitandosi questi ad eseguire disposizioni impartitegli dal datore di lavoro nell'ambito di gestioni abusive di rifiuti di cui, egli, non aveva contezza alcuna.

<sup>89</sup> Cass., sez. III, 19 ottobre 2011, n. 47870, Giommi ed altri, in *De Jure*: il reato in esame non richiede l'esistenza di una struttura operante in modo esclusivamente illecito, ben potendo l'attività criminosa essere inserita in un contesto comprendente anche operazioni lecite.

<sup>90</sup> Cass., sez. III, 7 febbraio 2006, PM in proc. Costa, n. 12433, in *De Jure*.

L'elemento soggettivo è costituito dal dolo specifico che consiste nell'ingiusto profitto; secondo la giurisprudenza è sufficiente ad integrarlo il fine di risparmiare sui costi altrimenti derivanti dalla gestione dei rifiuti conforme alla legge ed alla autorizzazione; trattandosi di dolo specifico, inoltre, è sufficiente che l'agente persegua il fine di ingiusto profitto, rimanendo irrilevante il raggiungimento dell'obiettivo<sup>91</sup>.

Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la circostanza aggravante, con l'aumento della pena della reclusione da tre ad otto anni.

Alla condanna conseguono, poi, le pene accessorie dell'interdizione dei pubblici uffici, da una professione o arte, dell'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, ferme restando, in ogni caso, le limitazioni di cui all'art. 33 c.p..

Il giudice, inoltre, con la sentenza di condanna o di patteggiamento, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può finanche subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno e del pericolo per l'ambiente. In merito, si noti come mentre l'ordine di ripristino costituisca una sanzione accessoria obbligatoria, la concessione della sospensione condizionale subordinata all'eliminazione del danno o del pericolo sia, invece, rimessa ad una valutazione meramente discrezionale del giudice.

---

<sup>91</sup> Cass., sez. III, 6 ottobre 2005, n. 40827, Carretta, cit.

## 7. L'emergenza rifiuti in Campania

*“Moltissimi sono coloro – parte di mezza età, parte ancora ragazzi e per lo più vestiti poveramente – che trovano lavoro trasportando le immondizie fuori città a dorso d’animo. Tutta la campagna che circonda Napoli è solo un giardino di ortaggi, ed è un godimento vedere le quantità incredibili di legumi che affluiscono nei giorni di mercato, e come gli uomini si dia da fare a riportare subito nei campi l’eccedenza respinta dai cuochi, accelerando in tal modo il ciclo produttivo.*

*Lo spettacoloso consumo di verdura fa sì che gran parte dei rifiuti cittadini consista di torsoli e foglie di cavolfiori, broccoli, carciofi, insalate e aglio, e sono rifiuti straordinariamente ricercati”.*

Johann Wolfgang Goethe<sup>92</sup>, in viaggio in Italia, ci fornisce un ritratto utile per capire come, nel Settecento, Napoli e la provincia risultassero all’avanguardia nel riciclo dei rifiuti: in particolare, gli scarti alimentari venivano impiegati per riattivare il riciclo di produzione agricola e trarne profitto; una sorta di compostaggio *ante litteram*.

Purtroppo, però, l’intuizione di trarre guadagno dai proprio rifiuti si è dimostrata ai giorni nostri soltanto un’utopia, soprattutto se si considera la crisi che si è dovuta affrontare negli ultimi decenni.

Infatti, l'emergenza<sup>93</sup> dei rifiuti è stata per l'Italia e, in particolare, per la Regione Campania una delle più grandi emergenze mai vissute, assumendo, nel tempo, una dimensione ciclopica che ha minato, a livello mondiale, l'immagine proprio di quei luoghi che l'hanno subita. Non è

---

<sup>92</sup> J. W. GOETHE, *Viaggio in Italia*, 1787 – pagina del 27 maggio 1787.

<sup>93</sup> Con il termine emergenza si indica, di norma, qualcosa di grave ed imprevisto, il verificarsi di eventi straordinari per natura e qualità, una condizione di eccezionale pericolo o una necessità di interesse pubblico.

un caso, infatti, che negli ultimi anni la Campania è stata spesso e volentieri associata al termine rifiuti: le immagini delle strade della città di Napoli sommerse dalla spazzatura, hanno fatto il giro del mondo, screditando la storia e la cultura dei cittadini partenopei e comportando inevitabili ripercussioni sull'economia regionale, soprattutto dal punto di vista turistico.

L'emergenza rifiuti in Campania è convenzionalmente iniziata l'11 febbraio 1994, quando fu nominato, con un decreto<sup>94</sup> ad hoc della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>95</sup>, un Commissario straordinario di Governo nella figura istituzionale del Prefetto della Repubblica, in grado di sostituire gli organi di gestione territoriale nell'ambito del settore dei rifiuti solidi urbani.

L'iniziale situazione emergenziale si è, poi, ulteriormente aggravata nel 1996 quando il Governo ha nominato il Presidente della Regione Campania Commissario straordinario<sup>96</sup> per la predisposizione di un piano di interventi di emergenza ed ha attribuito al Prefetto di Napoli<sup>97</sup> i poteri per l'individuazione dei siti fino all'entrata in vigore del Piano regionale.

Effettivamente nel 1997 la Giunta Regionale della Campania pubblica sul BURC il nuovo Piano Regionale Rifiuti che prevede, sostanzialmente, la realizzazione di due termovalorizzatori e di sette impianti di "combustibile derivato dai rifiuti" (CDR): è questa l'epoca

---

<sup>94</sup> *"Dichiarazione dello stato di emergenza a norma dell'articolo 5, comma 1, della Legge 24 Febbraio 1992, n. 225, in ordine alla situazione determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani della Regione Campania"*.

<sup>95</sup> Carlo Azeglio Ciampi era l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>96</sup> L'istituto del commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di intervento amministrativo straordinario che, non trovando fonte normativa specifica, viene ricondotto nell'ambito degli interventi urgenti in materia di protezione civile.

<sup>97</sup> Il Prefetto requisì alcune discariche private con affidamento della gestione all'ENEA al fine di eliminare le discariche di gestione privata ed evitare l'ingerenza della criminalità organizzata.

delle cosiddette ecoballe<sup>98</sup>, che vengono prodotte ed accantonate in siti appositamente individuati. Purtroppo, esse non saranno mai realmente destinate all'abbruciamento nei termovalorizzatori e tuttora sono, in una quantità pari a circa sei milioni di tonnellate, depositate in siti che diventano, praticamente, discariche a cielo aperto e non utilizzabili in alcun modo in quanto frutto di una non reale raccolta differenziata.

L'emergenza si dilata così nel corso del tempo<sup>99</sup> e si trasforma in una situazione di carattere strutturale: nel 2000 il Prefetto di Napoli, commissario governativo per la raccolta dei rifiuti, dichiara pubblicamente che le discariche campana sono ormai in via di saturazione. Nel frattempo il Parlamento costituisce un'apposita commissione parlamentare che, sulla base degli atti parlamentari, nel 2002 fa emergere con chiarezza come la situazione emergenziale fosse ancora perdurante, nonostante il commissariamento ed i vari tentativi di risoluzione che nel corso del tempo si erano susseguiti.

Si segnala, a questo punto, un tentativo di gestire l'emergenza territoriale riaprendo discariche ormai esaurite o non conformi, come la discarica di Serre (SA) e quella di Castelvolturmo (CE), e si trasferiscono, sia in altre regioni italiane che all'estero, migliaia di tonnellate di rifiuti, con la conseguenza di un aumento vertiginoso della TARSU a carico dei cittadini campani.

Nel corso degli anni la situazione non tende sostanzialmente a cambiare e, anzi, emergono le prime crepe nel sistema della gestione emergenziale e degli appalti e dei sub-appalti, come del resto dimostrato

---

<sup>98</sup> Si tratta dei rotorifiuti lavorati e compressi, in carenza di ossigeno, che sono chiusi in vari strati di pellicola di plastica per poter essere, infine, utilizzati nei termovalorizzatori per la produzione di energia.

<sup>99</sup> Permanevano, infatti, alcune problematiche riguardo le discariche operanti sul territorio campano in ordine al disagio ed alle proteste degli abitanti che chiedevano l'immediata chiusura degli impianti.

dalle numerose inchieste di rilievo penale che si susseguono nelle varie Procure della Repubblica di tutta la Campania e presso la Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli.

In questa situazione, di fatto bloccata, si arriva alla gravissima crisi del 2007 durante la quale la totale saturazione delle discariche impone un nuovo intervento del Governo nazionale: l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, infatti, individua nuovi siti di apertura di discariche e orienta la soluzione dello smaltimento dei rifiuti verso la regionalizzazione, autorizzando la costruzione di tre nuovi inceneritori. Quasi contestualmente, il 27 giugno 2007, viene avviata presso la Commissione Europea una procedura di infrazione<sup>100</sup> contro l'Italia<sup>101</sup> per il perdurare della situazione di emergenza in violazione delle direttive europee. Sempre nel 2007, inoltre, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli deposita gli atti giudiziari di rinvio a giudizio per 28 persone per il cosiddetto "Processo rifiuti" con l'accusa di truffa aggravata ai danni dello Stato, falso ideologico, falso materiale di atti pubblici, abuso d'ufficio.

Nel 2008 viene nominato un nuovo commissario straordinario per l'emergenza rifiuti<sup>102</sup>: è il momento storico dell'apertura di nuove discariche, fortemente osteggiate dalla popolazione, come quella di Chiaiano (NA).

Nel maggio 2008 il nuovo governo nazionale simbolicamente riunisce il primo Consiglio dei Ministri proprio a Napoli, approvando il decreto legge n. 90 del 23 maggio 2008<sup>103</sup> con cui si incrementa la

---

<sup>100</sup> La procedura di infrazione è un procedimento a carattere giurisdizionale eventuale, disciplinato dagli artt. 258 e 259 TFUE, volto a sanzionare gli Stati membri dell'UE responsabili della violazione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

<sup>101</sup> IP/07/935.

<sup>102</sup> Trattasi dell'ex capo della Polizia di Stato, Prefetto Gianni De Gennaro.

<sup>103</sup> Convertito poi nella legge n. 123 del 14 luglio 2008.

costruzione dei termovalorizzatori, si individuano dieci siti di discarica<sup>104</sup>, si stabiliscono sanzioni per i comuni campani che non attuano regolarmente la raccolta differenziata e si autorizza la cosiddetta “Operazione strade pulite”<sup>105</sup>; con lo stesso decreto, inoltre, si indica il 31 dicembre 2009 come termine della fine dell'emergenza rifiuti.

All'art. 9 dello stesso decreto, tuttavia, in deroga a tutte le norme vigenti in materia, comprese quelle comunitarie, si autorizza lo smaltimento nelle nuove discariche anche dei rifiuti pericolosi<sup>106</sup>, e ciò non può che rendere ancora più ferma da parte della popolazione locale l'opposizione alla creazione proprio di questi nuovi siti.

L'emergenza rifiuti, però, nella realtà non trova fine: infatti, a conferma delle difficoltà ad uscire dalla crisi, il Governo Berlusconi, nel tentativo di contenere l'indiscriminato accumulo di rifiuti non smaltibili ordinariamente, emana il decreto legge n. 172 del 06 novembre 2008, prevedendo una serie di norme per i territori colpiti dall'emergenza rifiuti, tra cui spicca senz'altro l'arresto in flagranza di reato per coloro che abbandonano i rifiuti speciali, pericolosi ovvero ingombranti<sup>107</sup>; del resto, ancora nel 2010 il problema dell'abbandono incontrollato dei rifiuti nelle città campane si ripresenta, tendendo ad attenuarsi solo all'inizio del 2011 con l'aumento dei conferimenti nelle discariche di Chiaiano (NA) e Tufino (NA).

---

<sup>104</sup> Definiti siti di interesse strategico nazionale di competenza militare.

<sup>105</sup> Si è costituita, in particolare, una task force con il compito di rimuovere le circa 37.000 tonnellate di rifiuti che erano in strada, e di presidiare i siti atti a discariche o stoccaggio temporaneo, come il noto termovalorizzatore di Acerra (NA).

<sup>106</sup> Contraddistinti dai codici CER 19.01.11, 19.01.13 e 19.12.11.

<sup>107</sup> Si noti che si tratta di una norma di carattere penale non prevista per altri territori nazionali e che per questo ha suscitato diverse perplessità in termini di diritto costituzionale. In ogni caso la pena prevista è quella della reclusione da 6 mesi a 3 anni.

Sempre nel 2010 la Corte di Giustizia europea ha condannato l'Italia per il caso dei rifiuti in Campania<sup>108</sup>, ed in particolare per non aver adottato tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e per non aver creato un'adeguata ed integrata rete di impianti di smaltimento.

Ad oggi, nonostante sussistano ancora diverse criticità, dovute tra l'altro all'esistenza di un solo impianto di termovalorizzazione, evidentemente non sufficiente per fronteggiare l'intero smaltimento di rifiuti, si cerca di evitare il ricadere in ulteriori emergenze attraverso il trasferimento proprio dei rifiuti campani in altri Stati europei: si pensi, ad esempio a Germania, Olanda, Svezia e Norvegia che, per il trasporto e lo smaltimento di ogni tonnellata di nostri rifiuti, ricevono circa 100 euro.

### ***7.1 L'effetto NIMBY***

L'emergenza rifiuti, che ha afflitto la Campania ed ha condotto alla drammatica situazione che abbiamo avuto modo di affrontare nel paragrafo precedente, ha comportato anche la necessità di trovare soluzioni di breve e medio termine come, ad esempio, la riapertura o la realizzazione di nuove discariche. Purtroppo, però, ciò ha determinato forti proteste da parte della popolazione che vive nei siti di volta in volta individuati allo scopo: si tratta del cosiddetto effetto *NIMBY*<sup>109</sup>. In merito occorre sottolineare che i cittadini che si oppongono motivano la propria

---

<sup>108</sup> Corte di Giustizia UE, sez. IV, sent. n. C-297/08 del 04 marzo 2010, Commissione c/Italia.

<sup>109</sup> NIMBY costituisce l'acronimo di "*Not In My Back Yard*", e cioè *non nel mio giardino*; si tratta di un'espressione coniata nel 1980.

posizione adducendo che si tratta quasi sempre di scelte relative a cave dismesse fuori norma ed inadeguate per motivi strutturali, geografici e soprattutto per ragioni sanitarie.

## **8. I rifiuti e gli interessi dell'ecomafia**

*“Rimane totale in Campania il controllo da parte della camorra del ciclo dei rifiuti attraverso la gestione di discariche abusive realizzate in cave o in terreni e attraverso la raccolta dei rifiuti effettuata mediante società di comodo che si aggiudicano gli appalti [...]. La camorra ha un interesse diretto ed immediato a provocare lo stato di tensione sulla raccolta e sullo smaltimento dei rifiuti, traendo profitti enormi dalle discariche da lei stessa controllate. La provincia di Caserta risulta il territorio su cui è più concentrato l'interesse della camorra in questo settore. Contemporaneamente viene confermata la prevista infiltrazione nella realizzazione e nella gestione delle opere di bonifica dei siti contaminati ad opera dei vari clan, tra cui quello dei Casalesi”.*

Questo si legge in una delle relazioni annuali della Direzione nazionale antimafia ed è, di conseguenza, facilmente intuibile quanto l'illecito smaltimento dei rifiuti industriali costituisca il più pericoloso campo di attività delle ecomafie, oltre che uno tra i business illegali più redditizi<sup>110</sup>.

In particolare, i rifiuti speciali, anziché esser trattati e gestiti secondo le norme che ne assicurano lo smaltimento in regime di

---

<sup>110</sup> In materia, inoltre, si ricorda che il termine *ecomafia* costituisce un neologismo coniato da Legambiente per indicare tutti quei settori della criminalità organizzata in cui il traffico e lo smaltimento illecito dei rifiuti, l'abusivismo edilizio e le attività di escavazione costituiscono un fondamentale business.

sicurezza ambientale e sanitaria, vengono nascosti, insabbiati o “tombati” e, così, finiscono per avvelenare l’aria, inquinare le falde acquifere e costituire un grave pericolo per la salute dei cittadini.

I reati in questo campo possono avvenire in ogni fase del ciclo della gestione dei rifiuti e, del resto, un’impresa può tranquillamente dichiarare il falso sulla quantità o tipologia di rifiuti da smaltire<sup>111</sup>.

Tra l’altro, può considerarsi come un dato ormai giudiziariamente acquisito la circostanza che l’ingerenza delle mafie nello smaltimento dei rifiuti si avvalga del sostegno delle Amministrazioni locali, le quali assicurano alle ditte contigue ai clan gli appalti per la raccolta ed il trattamento dei rifiuti, la cui esecuzione avviene, però, poi con modalità illecite in modo da ottimizzare i guadagni proprio di quegli stessi clan<sup>112</sup>.

Ricostruendo la gestione dei rifiuti ad opera della criminalità organizzata, secondo quanto riportato dal Rapporto di Legambiente del 2013<sup>113</sup>, la camorra comincia a mettere le mani sulla gestione dei rifiuti, prima quelli urbani del Centro-Nord Italia, come rivela il boss Nunzio Perrella alla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli, poi quelli pericolosi e speciali, che costituiscono la fetta più grande della torta. I rifiuti speciali sono, infatti, la parte più consistente dei rifiuti prodotti ogni anno in Italia, circa l’80%, ed anche quelli più costosi da smaltire, fino a 600 euro a tonnellata per i più nocivi: ecco l’affare.

Proprio Perrella, del resto, nell’ormai lontano dicembre 1992, durante la sua deposizione nel carcere di Vicenza, spiegava al

---

<sup>111</sup> Trattasi della classica truffa del cosiddetto giro bolla, con cui si falsifica la classificazione del rifiuto nei documenti di accompagnamento in modo da dirottare il carico o farlo sparire, piuttosto che affidarlo ad imprese che lavorano sottocosto e con metodi illeciti.

<sup>112</sup> In tal senso *Comunicazione ministeriale – 05.01.2015, n. 78765 – G.U. 05.01.2015 n. 3*

<sup>113</sup> LEGAMBIENTE, *Terra dei fuochi: radiografia di un ecocidio* – Roma, 18 settembre 2013

Procuratore Franco Roberti di non occuparsi più di droga: *“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”*.

Fino ad oggi sono circa una ventina gli ex boss, oggi collaboratori di giustizia, che hanno confermato quanto l'affare rifiuti fosse basato su una rete ben consolidata di clan, imprenditori, politici e funzionari pubblici, e che hanno soprattutto ammesso quanto fosse proficuo avviare un business in tale settore.

Note ai più saranno sicuramente le dichiarazioni che Carmine Schiavone, ex esponente di spicco del clan dei Casalesi, ha rilasciato durante la sua audizione davanti alla Commissione parlamentare nel 1997: Schiavone ha scaricato con le sue mani, visto con i suoi occhi, raccontato nei dettagli agli inquirenti il *modus operandi*, indicando anche i luoghi esatti in cui erano stati scaricati e seppelliti i veleni provenienti da tutta Italia ed anche dall'estero. Anche lui racconta di quanto l'illecito smaltimento dei rifiuti fosse diventato *“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”*<sup>114</sup>.

Purtroppo, secondo quanto riportato nel Rapporto di Legambiente 2014, sono ancora in aumento i reati riguardanti il ciclo dei rifiuti (si tratta di un aumento pari al 14,3%), il cui 17% avviene proprio in Campania.

Proprio in merito a tali reati ed alla conseguente gestione illecita dei rifiuti, per quanto riguarda la Campania si può vedere finanche ad

---

<sup>114</sup> Audizione del collaboratore di giustizia Carmine Schiavone, 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).

occhio nudo come i veleni siano stati scaricati senza alcuna precauzione nei terreni agricoli, nelle cave, nei pozzetti d'acqua, nei corsi d'acqua e nelle fabbriche abbandonate: ogni luogo è risultato idoneo, senza scrupolo alcuno. Si pensi solo che si sono impastati rifiuti con il cemento, con l'asfalto, con tutto ciò che potesse sembrare utile per eliminare ogni traccia di quegli stessi rifiuti con cui sono state costruite perfino strade<sup>115</sup>.

In tutte queste aree, in cui tra l'altro sorgono diverse discariche abusive, occorrerebbe un'operazione di bonifica dell'intero territorio che potrebbe non essere comunque sufficiente, considerati i dati già esistenti che inducono a ritenere la situazione ambientale particolarmente compromessa.

### ***9. I roghi di rifiuti e la “Terra dei fuochi”***

Nel paragrafo precedente abbiamo avuto modo di affrontare il problema delle discariche abusive; occorre, ora, approfondire il problema dei roghi di rifiuti.

Si tratta di una pratica piuttosto diffusa nei pressi proprio di quei siti reputati dai clan idonei per lo smaltimento illecito dei rifiuti: in particolare, i roghi servono a far scomparire ogni traccia di sversamenti illegali e, soprattutto, a “fare spazio” a nuovi scarichi. In questi luoghi si scarica materiale ad alto potenziale combustibile, come copertoni e resti di pellame, si abbandonano i rifiuti tossici e, in un attimo, si incendia tutto.

---

<sup>115</sup> È stato, infatti, accertato nel 2010 che la superstrada che collega lo svincolo di Palma Campania con i paesi del Vallo di Lauro è stata costruita con rifiuti tossici: si tratta di duemiladuecento metri di asfalto avvelenato e per questo la strada è stata posta sotto sequestro dalla Compagnia dei Carabinieri di Nola.

Le fiamme vengono generalmente appiccate in prevalenza la sera, tra le 18 e le 24.

Certamente, ciò che lascia più sgomenti ed attoniti è il fatto che, nella maggior parte dei casi, ad esser bruciati siano proprio i rifiuti pericolosi, quelli più nocivi, derivanti dalle attività agricole ed agro-industriali e che andrebbero smaltiti con una procedura *ad hoc* e non con modalità così rudimentali.

Secondo i dati riportati nei Rapporti di Legambiente, la Campania è in assoluto la regione con il maggior numero di roghi censiti: i comuni interessati dal fenomeno, in particolare, sono circa 49, da Napoli a Caserta, passando per Scampia, Ponticelli, Giugliano, Qualiano, Villaricca, Mugnano, Melito, Arzano, Casoria, Caivano, Acerra, Nola, Marigliano, Pomigliano, Casapesenna, Villa Literno, Santa Maria Capua Vetere, Aversa, Marcianise, Teverola, ecc.. Non è un caso che Legambiente, nel riferirsi a questi comuni, abbia utilizzato la locuzione “Terra dei fuochi”<sup>116</sup>, proprio per mettere in luce quanto, oramai, il problema dei roghi e della terra che brucia sia radicato ed alla mercé di tutti: basta alzare gli occhi al cielo e vedere le enormi colonne di fumo nero, sentire l’odore acre che c’è nell’aria per capire cosa sta succedendo.

Inevitabilmente si deve, poi, considerare come, oltre al danno ambientale, vi sia anche quello all’agricoltura – celebre il caso delle mozzarelle di bufale provenienti dalla zona – e, soprattutto, quello sanitario. Infatti, l’ISS<sup>117</sup> ha ritenuto che i continui smaltimenti illegali di rifiuti, con le conseguenti dispersioni di sostanze inquinanti nell’aria e

---

<sup>116</sup> Si tratta, infatti, di una locuzione utilizzata per la prima volta nel *Rapporto Ecomafie 2003* e, in seguito, ripresa anche da Roberto Saviano nel libro *Gomorra* come titolo dell’XI ed ultimo capitolo.

<sup>117</sup> Istituto Superiore di Sanità.

nel suolo e con l'inquinamento delle falde idriche, siano in stretta correlazione con l'incremento di diverse patologie tumorali<sup>118</sup>.

In merito si può anche fare riferimento, ad un articolo pubblicato nel 2004 sulla rivista scientifica *"The Lancet Oncology"* in cui si definiva l'area tra i comuni di Nola, Acerra e Marigliano "triangolo della morte": l'autore, Alfredo Mazza, un ricercatore dell'Unità fisiologica clinica del Cnr di Pisa, aveva infatti evidenziato l'alta incidenza di malattie tumorali, correlandola alla presenza di discariche illegali di rifiuti tossici disseminate sul territorio<sup>119</sup>.

Non stupisce, quindi, che la il problema della Terra dei fuochi sia approdato a Strasburgo: infatti, lo scorso 30 gennaio 2015 circa 3.500 persone si sono rivolte alla Corte Europea dei diritti umani<sup>120</sup>, denunciando l'Italia per aver violato il loro diritto alla vita e a ricevere tempestivamente informazioni corrette. In particolare, nei ricorsi si imputa al nostro Paese di aver violato l'art. 2 Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>121</sup>, che sancisce che il diritto alla vita di ogni individuo sia protetto dalla legge, e l'art. 10 della stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>122</sup>, che sancisce invece il principio di informazione,

---

<sup>118</sup> Attraverso il cosiddetto *"Studio sentieri"*, condotto dall'ISS nel 2014, è stato accertato un aumento della mortalità pari al 13% nelle aree tra Napoli e Caserta.

<sup>119</sup> In particolare, per tumori riconducibili all'inquinamento da diossina, si pensi ad esempio al tumore al fegato, l'età media degli ammalati è scesa ai 30 anni, con picchi sino ai 12, contro una media nazionale di circa 50.

<sup>120</sup> Trattasi di una Corte internazionale, istituita nel 1959, che pronuncia sui ricorsi individuali o statali in merito a presunte violazioni dei diritti civili e politici stabiliti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

<sup>121</sup> Ex art. 2<sup>1</sup> Cedu: *"Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il delitto è punito dalla legge con tale pena"*.

<sup>122</sup> Ex art. 10<sup>1</sup> Cedu: *"Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione"*.

considerato dai ricorrenti violato in quanto gli stessi non hanno tempestivamente ricevuto informazioni corrette in merito a ciò che accadeva nei propri territori.

## **10. *Il decreto Terra dei fuochi***

Il decreto legge n. 136 del 10 dicembre 2013, che si compone di 10 articoli, reca disposizioni concernenti diverse emergenze ambientali ed industriali: infatti, un primo gruppo di disposizioni è volto a far fronte alla grave situazione di emergenza ambientale nel territorio compreso tra le province di Napoli e Caserta, presto ribattezzato decreto *Terra dei fuochi*<sup>123</sup>; un secondo gruppo di disposizioni, invece, modifica la disciplina degli stabilimenti di interesse strategico nazionale, e segnatamente l'Ilva di Taranto.

Per quanto concerne la parte di nostro interesse, vale a dire quella relativa alla *Terra dei fuochi*, l'intervento del Governo è stato dettato dalla necessità di affrontare la delicata situazione di degrado ambientale e sanitario che affligge la Campania. La testimonianza, del resto, che si il decreto approvato fosse strettamente collegato alla tragica realtà della Campania la si rintraccia nello stesso comunicato del Presidente del Consiglio Enrico Letta che confermò in conferenza stampa che “*Per la prima volta il governo affronta il problema della terra dei fuochi*”, trattandosi tra l'altro di “*una risposta senza precedenti, forte, netta*” per “*recuperare il tempo perduto*”.

---

<sup>123</sup> È lo stesso ministro dell'Ambiente Andrea Orlando a ribattezzarlo in tal modo alla chiusura del Consiglio dei Ministri con il tweet “*Approvato decreto terra dei fuochi, afferma un principio fondamentale: tutela ambiente è tutt'uno con lotta alla criminalità organizzata*”.

In particolare, con il decreto è stato, tra le altre cose, disciplinato lo svolgimento di indagini tecniche per la mappatura dei terreni della regione destinati all'agricoltura, sottolineando la necessità di indicare i terreni che, a seguito delle suddette indagini, non risultino idonei per la produzione agroalimentare<sup>124</sup>; si è prevista l'istituzione di un *Comitato Interministeriale* e di una *Commissione* con l'obiettivo di individuare e potenziare azione ed interventi di monitoraggio e di tutela ambientale per i terreni agricoli che non siano risultati idonei per la produzione agroalimentare, assegnando inoltre alla Commissione un programma straordinario ed urgente di interventi finalizzati alla tutela della salute, alla sicurezza, alla bonifica dei siti nonché alla rivitalizzazione economica di predetti territori<sup>125</sup>; si è introdotta la specifica figura di reato dell'*illecita combustione dei rifiuti*<sup>126</sup>, che avremo successivamente modo di approfondire; si è previsto che, quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 ovvero per i reati previsti dal codice penale comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente, il pubblico ministero debba informare il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati; qualora i sopracitati reati dovessero arrecare un concreto pericolo alla tutela della salute od alla sicurezza agroalimentare, il pubblico ministero dovrà, invece, informare anche il Ministero della salute o il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Ex art. 1.

<sup>125</sup> Ex art. 2.

<sup>126</sup> Ex art. 3.

<sup>127</sup> Ex art. 4.

Il decreto è stato convertito in legge con la legge n. 6 del 6 febbraio 2014<sup>128</sup> ed il Parlamento ha confermato, quasi per intero, il contenuto del decreto legge.

### ***11. Il reato di illecita combustione dei rifiuti***

Come abbiamo avuto modo di accennare nel precedente paragrafo, il legislatore, a seguito degli avvenimenti che hanno avuto sempre maggiore risalto nei *media* e dei sempre più preoccupanti allarmi di pericolo per la salute pubblica derivanti dall'emergenza ambientale, ha ritenuto opportuno intervenire nella disciplina del sistema sanzionatorio in materia di rifiuti, contenuto nel Codice dell'Ambiente, introducendo, attraverso il decreto Terra dei fuochi, la nuova figura delittuosa di combustione illecita di rifiuti.

In particolare, l'art. 3 del decreto legge n. 136 del 10 dicembre 2013 ha introdotto nel Codice dell'Ambiente il nuovo art. 256 bis ai sensi del quale:

“1. 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. Nel caso in cui si 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 di bonifica.

2. Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'art. 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli

---

<sup>128</sup> Pubblicata in G.U. sabato 8 febbraio 2014.

256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti.

3. La pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari di impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.
4. La pena è aumentata di un terzo se il fatto di cui al comma 1 è commesso in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
5. I mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o impianti non autorizzati, sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea alle condotte di cui al citato articolo 1 del presente articolo e non si configuri concorso di persona nella commissione di reato. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale consegue la confisca nell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato,

fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

6. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e) <sup>129</sup>.

Il nuovo articolo, quindi, si prefigge lo scopo di colpire coloro che inceneriscono i rifiuti, arrecando grave danno all'ambiente ed all'incolumità della salute umana. L'intento della norma appare condivisibile se, come sostenuto dal governo, *“la norma ha l'obiettivo di introdurre sanzioni penali per contrastare chi appicca roghi tossici, oggi sanzionabili solo con contravvenzioni”*; tuttavia non si possono non sottolineare le molte perplessità che hanno accompagnato l'introduzione proprio della nuova figura delittuosa. Gianfranco Amendola, ad esempio, pone l'accento della sua critica sul fatto che nella

---

<sup>129</sup> Dal momento che in sede di conversione sono stati apportati diversi e penetranti correttivi, può essere utile riportare il testo originario del decreto varato dall'Esecutivo, onde poter agevolmente raffrontarlo con quello definitivo: *“(Combustione illecita dei rifiuti). 1. Dopo l'articolo 256 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è aggiunto il seguente: «Art. 256 bis. (Combustione illecita dei rifiuti). 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. 2. Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti. 3. La pena è aumentata di un terzo se i delitti di cui al comma 1 siano commessi nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. 4. La pena è aumentata se i fatti di cui al comma 1 sono commessi in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225. 5. I mezzi di trasporto utilizzati per la commissione dei delitti di cui al comma 1 sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea al reato, la quale provi che l'uso del bene è avvenuto a sua insaputa ed in assenza di un proprio comportamento negligente. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del complice del reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi. 6. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno ad oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e)».*

formulazione della norma non si menzioni affatto il “rogo tossico” né tanto meno si faccia alcun riferimento esplicito ai danni immediati per la salute umana e l’ambiente<sup>130</sup>.

Inoltre, è opportuno anche rilevare come, con l’applicazione della fattispecie in esame, si coglieranno in flagranza di reato, sempre che vi si riesca, esclusivamente zingari, extracomunitari o la manovalanza prontamente arruolata dai clan, e quindi esclusivamente gli esecutori materiali che difficilmente, però, coincideranno con i mandanti<sup>131</sup>.

### **11.1. Il ricorso alla tecnica legislativa del decreto legge**

Il primo dato da evidenziare, ancor prima di analizzare la fattispecie di reato, attiene sicuramente alla scelta della fonte normativa per la sua introduzione: il decreto legge.

Infatti, si pone il problema della devoluzione all’esecutivo delle scelte di politica criminale a fronte dell’emersione di situazioni di emergenza, o presunte tali, meritevoli di repressione penale<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> G. AMENDOLA, *Viva via la terra dei fuochi*, 27 dicembre 2013, [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>131</sup> In tal senso A. PIEROBON, *Rifiuti. Il d.l. sulla terra dei fuochi e sull’Ilva*, 12 dicembre 2013, [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>132</sup> Sull’incongruenza tra ragioni di urgenza e normativa penale, V. MAIELLO, *‘Riserva di codice’ e decreto – legge in materia penale*, Napoli, 2003, cit., pp. 169-70, il quale contesta che «vi possa essere spazio per una normazione “di urgenza”, per di più non proveniente da fonte democratica» in un sistema che voglia davvero ripudiare l’uso prevalentemente simbolico del diritto penale, «definito da scelte emotivo/contingenti e, perciò, largamente ipotecato da ineffettività e da una proiezione funzionale soltanto demagogica». L’A. conclude rilevando che «Dunque, si profila una irriducibile inconciliabilità tra i presupposti della “necessità” ed “urgenza” che legittimano il ricorso al decreto – legge, da un lato, e politiche di diritto penale, fondate su meditati e consapevoli giudizi di bilanciamento costi – benefici, prognosi di efficacia, ma anche rivendicazione di diritti e libertà propri di culture sociali non egemoni, ma saldamente ancorate a modelli non artificiali del mondo vitale, dall’altro».

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto legge 10 dicembre 2013 n. 136<sup>133</sup> si sottolinea la necessità e l'urgenza di un simile provvedimento, riferendosi però contemporaneamente sia alla fattispecie in commento che alle disposizioni di carattere extrapenale.

In particolare, per quel che riguarda l'introduzione dell'art. 256bis, *“la necessità dell'incriminazione scaturisce dall'inadeguatezza dell'attuale sistema sanzionatorio che inquadra l'illecita combustione dei rifiuti e le propedeutiche condotte di abbandono e deposito incontrollato quali violazioni prive di rilevanza penale, ovvero incriminate a titolo contravvenzionale, quando commesse dai titolari di imprese”*.

Le motivazioni del decreto legge sono, quindi, da rintracciare nella straordinaria necessità ed urgenza di intervenire con disposizioni finalizzate a superare le criticità legate alla situazione di estrema gravità ambientale e sanitaria in cui versano alcune zone della Campania, nonché per una più incisiva repressione delle condotte delittuose.

La tecnica normativa utilizzata sicuramente pregiudica una valutazione diretta dei requisiti previsti dall'articolo 77 Cost. e, inoltre, contribuisce ad eludere una riflessione scrupolosa sul ruolo sussidiario della sanzione penale<sup>134</sup> e sulla contestuale valutazione di forme

---

<sup>133</sup> Relazione n. 1885.

<sup>134</sup> F. BRICOLA, *Carattere “sussidiario” del diritto penale e oggetto di tutela*, in *Scritti di memoria di G. Delitala*, I, Milano, 1984, p. 99 ss.; H. ZIPF, *Politica criminale*, cit., p. 88-90; S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, Napoli, 1992, p. 111-115; cfr. altresì, richiamato da Zipf nel lavoro citato, C. ROXIN, *Fragwürdige Tendenzen in der Strafrechtsreform*, in *Radius*, 1966, III, p. 37, ove compare la celebre affermazione secondo cui «la giustizia penale è un male necessario, se essa supera i limiti della necessità resta soltanto il male». Ulteriori approfondimenti in S. MOCCIA.

alternative di controllo e prevenzione degli stessi fenomeni che la minaccia della pena dovrebbe scongiurare<sup>135</sup>.

Infatti, non può non considerarsi come le esigenze di ponderazione richieste dalla normazione penale sembrerebbero in contrasto con le ragioni di «*necessità ed urgenza*» che dovrebbero giustificare l'emissione di decreti legge; inoltre, non può nemmeno tralasciarsi il dato per cui, almeno per tutto il periodo di vigenza del decreto, prima della conversione in legge, sia di fatto eluso il sindacato del Parlamento sull'eventuale normazione penale<sup>136</sup>

Il legislatore governativo, invece, forse anche a causa della notevole pressione mediatica, ha ritenuto opportuno rassicurare i consociati ricorrendo alla repressione penale per significare l'importanza della problematica.

In merito a questo ruolo di stabilizzatore sociale che ha assunto col tempo il diritto penale, è opportuno anche riferirsi all'opinione di C. Cupelli, secondo cui il ricorso alla decretazione d'urgenza «*dietro alla sbandierata esigenza di speditezza della risposta punitiva*» cela il rischio «*di fornire un'immediata risposta simbolica ad episodi particolarmente eclatanti che periodicamente scuotono l'opinione pubblica, non riconducibili a fattori contingenti ed indifferibili, attraverso interventi ad alto tasso di ineffettività, fondati su basi emotive e strumentali, che finiscono per incrementare quello stato di "perenne emergenza"*» denunciato dalla dottrina<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> In tal senso A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita dei rifiuti"*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>136</sup> In tal senso C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale. Parte generale*, Terza Edizione, 2008, Milano, cit., p. 58. Queste riserve appaiono, inoltre, in qualche misura condivise da G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Quinta Edizione, Bologna, 2008, p. 54. Una posizione fortemente critica sull'uso dei decreti legge in materia penale è espressa anche da G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, 2001, p. 41 ss.

<sup>137</sup> C. CUPELLI, *La legalità delegata*, Napoli, 2012, cit., p. 136.

Occorre, comunque, mettere in rilievo come, questa volta, non si sia riversato in un decreto legge il contenuto di disegni di legge giacenti da anni nei lavori parlamentari, diversamente da quanto, invece, accaduto con gli ultimi “pacchetti sicurezza” in tema di “atti persecutori”<sup>138</sup> o di “femminicidio”<sup>139</sup>.

Inoltre, l’esecutivo non ha fatto derivare dal carattere territoriale dell’emergenza affrontata alcuna limitazione spazio – temporale alla fattispecie incriminatrice. Si ricorderà, infatti, la *querelle* sorta riguardo le figure criminose di cui all’articolo 6 del decreto legge 172/2008, la cui applicazione, come nei precedenti paragrafi abbiamo avuto modo di sottolineare, era circoscritta a territori in cui fosse dichiarato “lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti” (all’epoca dei fatti coincidenti con la sola Regione Campania), e la cui vigenza era prestabilita in un preciso arco temporale<sup>140</sup>. Il reato in questione, invece, non è subordinato alla dichiarazione di emergenza, la quale resta presupposto per la sola applicazione di una circostanza aggravante.

Resta, tuttavia, l’impressione che la fattispecie di nuovo conio si atteggi soprattutto come l’estremo sforzo dell’ordinamento di porre rimedio ai disagi dei cittadini, dimenticando, però, come il diritto penale rappresenti soltanto l’*extrema ratio* delle politiche sociali, privo di

---

<sup>138</sup> Cfr. A. VALSECCHI, *Il delitto di “atti persecutori” (il cd. stalking)*, in *Il “pacchetto sicurezza” 2009*, a cura di O. MAZZA e F. VIGANÒ, p. 239 ss.

<sup>139</sup> E. LO MONTE, *Una riflessione “a caldo” sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/13 con. in l. n. 119/13, in tema di “femminicidio”*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>140</sup> La Corte Costituzionale, chiamata a giudicare sulla compatibilità tra la suddetta disciplina e gli articoli 3, 25 e 77 Cost., dichiarò infondata la questione con sentenza 24 febbraio – 10 marzo 2010, n. 83. La decisione è annotata da G. FIANDACA, *Emergenza rifiuti e reati emergenziali superato il vaglio di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 1014 ss. In giurisprudenza, per un’impostazione conforme alle conclusioni della Consulta, v. Cass., Sez. III, Sent. n. 41161 del 17 aprile 2012 Ud. (dep. 22/10/2012), Rv. 253866. In dottrina, di contro, non sono mancate voci critiche della scelta legislativa. Cfr. T. E. EPIDENDIO, *Rifiuti in Campania e legislazione d’emergenza: dubbi di costituzionalità*, in *Corr. merito*, 2009, p. 193 ss.; A. L. VERGINE, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009, p. 5 ss.

qualunque prospettiva di successo se non adeguatamente supportato da ulteriori ed altri strumenti di contenimento delle fonti del disagio sociale<sup>141</sup>.

## **12. Cenni alla nuova normativa in materia di ecoreati**

Con la legge 22 maggio 2015, n. 68, vengono introdotte nell'ordinamento fattispecie di aggressione all'ambiente costituite sotto forma di delitto.

In particolare, il nucleo fondamentale del provvedimento è costituito dall'art. 1, contenente un complesso di disposizioni che inseriscono nel codice penale un inedito titolo *VI-bis* (Dei delitti contro l'ambiente), composto da 12 articoli (dal *452-bis* al *452-terdecies*).

All'interno di questo nuovo titolo sono previsti cinque nuovi delitti: inquinamento ambientale (punito con la reclusione da 2 a 6 anni e con multe che vanno da 10 mila a 100 mila euro)<sup>142</sup>, disastro ambientale (punito con la reclusione da 5 a 15 anni)<sup>143</sup>, traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività (punito con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 10 mila a 50 mila euro)<sup>144</sup>, impedimento di controllo (punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni)<sup>145</sup> e omessa bonifica (punito

---

<sup>141</sup> Emblematico il giudizio negativo di W. HASSEMER, *Kennzeichen und Krisen des Modernen Strafrechts*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1992, p. 381 in relazione alla «propensione, più volte manifestata dal legislatore, a considerare la sanzione penale, non tanto “ultima”, bensì solo “prima” o “sola ratio” e ad applicarla subito, a scapito del principio di sussidiarietà, laddove è possibile ottenere un beneficio politico».

<sup>142</sup> Art. 452-*bis*.

<sup>143</sup> Art. 452-*quater*.

<sup>144</sup> Art. 452-*sexies*.

<sup>145</sup> Art. 452-*septies*.

con la reclusione da 1 a 4 anni e con la multa da 20 mila a 80 mila euro)<sup>146</sup>.

È, poi, prevista l'applicazione di una circostanza attenuate in caso di ravvedimento operoso: si determinerà, infatti, una riduzione della pena dalla metà a due terzi per tutti coloro i quali decidano di collaborare con le autorità.

Si segnala, inoltre, che il provvedimento obbliga tra l'altro il condannato al recupero e, se possibile, al ripristino dello stato dei luoghi.

Sicuramente una delle novità più importanti che deriva dall'introduzione di questa legge è da ricondurre ai termini di prescrizione che vengono raddoppiati e, in certi casi, arrivano fino a 30 anni.

---

<sup>146</sup> Art. 452-terdecies.

## CAPITOLO II

### **L'ambiente e il diritto penale. Bene giuridico e tecniche di tutela**

**SOMMARIO:** 1. Oggetti e beni di tutela – 1.1. L'ambiente come oggetto di tutela: bene finale o strumentale? Antropocentrismo o ecocentrismo? – 1.1.1. Il bene giuridico nel delitto di illecita combustione di rifiuti – 2. Tutela di funzioni – 3. Compatibilità con il principio di offensività – 4. L'anticipazione della tutela: il reato di pericolo astratto nella materia ambientale – 5. Tecniche di tutela: scelta tra delitto e contravvenzione – 6. Confronto con fattispecie già esistenti – 6.1. Il delitto di incendio – 6.1.1. L'incendio di cosa propria e quello di cosa altrui (art. 423 c.p.) – 6.1.2. L'incendio boschivo (art. 423bis c.p.) – 6.2. La disciplina di cui all'art. 6 della L. 30 dicembre 2008, n. 210 – 6.3. La fattispecie di disastro ambientale – 7. Fonti e obblighi comunitari: la direttiva 2008/99/CE – 7.1. L'attuazione della direttiva 2008/99/CE – 7.2. La responsabilità degli enti per i reati ambientali (art. 25undecies d.lgs. 231/2001) – 7.3. L'omessa riformulazione dei reati ambientali – 8. La nuova normativa in materia di ecoreati come attuazione degli obblighi comunitari – 8.1. Il reato di inquinamento ambientale (art. 452bis c.p.) – 8.2. Il delitto di traffico e abbandono di materiale radioattivo (art. 452sexies c.p.)

## **1. *Oggetti e beni della tutela***

L'ambiente ha progressivamente acquisito dignità di autonomo bene giuridico, di pari passo con il consolidarsi della convinzione della necessità e meritevolezza di una sua protezione.

In un'analisi sul diritto penale ambientale, quale quella che stiamo approntando attraverso tale elaborato, non si può, dunque, in nessun modo prescindere dalla primaria definizione di cosa debba innanzitutto intendersi per "ambiente", così da determinare il bene giuridico effettivamente oggetto di tutela.

Non vi è dubbio che non da oggi e non solo nelle società occidentali la parola ambiente susciti una pluralità di sentimenti ed emozioni, che si incontrano e si scontrano entro i confini segnati da due idee estreme di fondo: la paura del disastro ecologico globale e definitivo e la sensazione che l'equilibrio tra natura e sviluppo industriale ed economico sia un'utopia irrealizzabile<sup>147</sup>.

In realtà, neanche ricorrendo alla nozione lessicale si riesce a definire il contenuto del termine "ambiente", il quale appare di conseguenza destinato ad un'intrinseca quanto ineluttabile vaghezza ed indeterminatezza.

"Ambiente" è, infatti, un termine notoriamente polisenso<sup>148</sup>: esso risulta definibile soltanto se posto "in relazione" con una forma di vita animale o umana. Dal punto di vista semantico, quindi, è possibile affermare che l'ambiente coincide con l'insieme delle condizioni fisiche,

---

<sup>147</sup> In tal senso L. SIRACUSA, *La tutela del diritto penale dell'ambiente*, 2007, Milano, cit., p. 7.

<sup>148</sup> F. GIUNTA, *Enciclopedia del diritto. Tutela dell'ambiente (diritto penale)*, Milano.

chimiche, biologiche e sociali in cui si sviluppano la vita degli organismi viventi e l'attività dell'uomo, con la conseguenza che tutto ciò che è esterno all'uomo e agli esseri viventi finisce con l'essere "ambiente" e, in quanto tale, suscettibile di una potenziale tutela attraverso il diritto.

La scarsa selettività del significato letterale del termine è di tutta evidenza; altrettanto evidente, poi, risulta l'inutilizzabilità di una nozione siffatta in termini giuridici<sup>149</sup>, a maggior ragione se si rileva come il concetto di ambiente che risulti rilevante per un ramo dell'ordinamento giuridico può non necessariamente coincidere con il concetto del diritto rilevante in un'altra branca dello stesso.

La ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale che, nel corso degli anni, si è provato ad apprestare alla natura giuridica del bene ambiente ha, comunque, dato origine a due diverse teorie: quella pluralista e quella monista.

I fautori della teoria pluralista, in particolare, hanno declinato l'ambiente non in termini unitari, ma in modo assolutamente frazionario, sostenendo l'impossibilità di individuare un unico e solo scopo di tutela sotteso alle norme ambientali.

Nell'ambito della teoria pluralista, inoltre, si è creato anche un sotto filone<sup>150</sup> in virtù del quale è possibile distinguere tre diverse accezioni del bene ambiente: l'ambiente paesaggio, che comprende la tutela dei beni culturali e paesaggistici; l'ambiente-naturalistico, che

---

<sup>149</sup>V. CAIANELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, 1987, p. 1314, in *Il foro amministrativo*; B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., p. 50 ss.; RAPISSARDA SASSON, *Manuale delle leggi ambientali*, 2002, Milano, p. 9 ss, per la quale, non essendo possibile pervenire ad una definizione "aprioristica" di ambiente, valida in ogni circostanza, il giurista deve rinunciare alla ricerca di una nozione di ambiente, potendo soltanto tentare di ricostruirne la natura giuridica, vale a dire la qualificazione che esso assume nel momento in cui il diritto sceglie di garantirne la tutela, elevandolo ad interesse giuridicamente rilevante.

<sup>150</sup>S. GIANNINI, "Ambiente": *saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, Milano, 1973, p. 23 ss.

regola la protezione di acqua, aria e suolo dall'inquinamento; l'ambiente-urbanistico, relativo al governo del territorio.

Per quanto, invece, concerne la teoria monista, in essa l'ambiente si atteggia quale interesse pubblico della collettività nazionale e, in quanto tale, bene da tutelare nel suo complesso. Viene, di conseguenza, riconosciuto dagli artefici di tale teoria un cd "diritto all'ambiente", annoverabile tra i diritti della personalità.

L'impostazione monista è stata, inoltre, accolta dal legislatore nel 1986 con la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente che definì l'ambiente come bene pubblico.

In ogni caso, dal punto di vista normativo, per la nozione di ambiente la prima fonte di riferimento non può che essere la Costituzione<sup>151</sup>.

Essa, in realtà, non fornisce una definizione di ambiente, ma contiene comunque alcune norme che hanno costituito quantomeno un valido ancoraggio per una ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale del bene ambiente e della relativa natura giuridica: il riferimento è, in particolare, agli articoli 2, 9 e 32 Cost.<sup>152</sup>.

Una lettura combinata dell'art. 9, comma 2, e dell'art. 32, strutturalmente dipendenti dall'art. 2, in particolare, ha generato un orientamento interpretativo in virtù del quale la nozione di ambiente si identifica nella protezione degli insediamenti umani e della qualità della

---

<sup>151</sup> Sull'implicita rilevanza costituzionale dell'ambiente, MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale*, cit., p. 166-167.

<sup>152</sup> B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., p. 58 ss., nonché, dello stesso autore, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in GRASSI, CECCHETTI, ANDRONIO, *Ambiente e diritto, vol. I*, Firenze, 1999, p. 185; G. DI NARDO, *I reati ambientali*, Padova, 2006, p. 6 ss.; RAPISARDA SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, cit., p. 11 ss.; R. ROTA, *L'ambiente come nuova categoria giuridica*, in AMELIO, FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, p. 1 ss.

vita e la tutela di esso coincide con il governo del territorio e con la difesa della salute individuale e collettiva<sup>153</sup>.

In merito è opportuno, tra l'altro, sottolineare come le richiamate norme costituzionali hanno motivato anche la prima definizione giurisprudenziale di ambiente, scolpita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>154</sup>, le quali hanno posto a fondamento della tutela dell'ambiente il diritto dell'uomo ad un ambiente salubre, inteso non solo come diritto alla difesa dell'incolumità fisica, ma anche come preservazione dei luoghi in cui si svolge la vita del singolo e delle aggregazioni sociali<sup>155</sup>.

La Corte Costituzionale, invece, ha iniziato ad occuparsi esplicitamente del bene ambiente solo negli anni '80, ma è presto pervenuta a riconoscere la natura di valore costituzionale dello stesso sulla base delle argomentazioni sopra riportate. È ormai costante nella giurisprudenza costituzionale il riferimento alle esigenze di protezione ambientale come ad un valore primario e fondante dell'ordinamento giuridico. Si tratterebbe di un «*bene immateriale e unitario sebbene a varie componenti ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente o separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme (...) riconducibili ad un'unità*»<sup>156</sup>. La Corte ha, infatti, riconosciuto che la Costituzione, pur se rigida, è comunque capace di disciplinare realtà in

---

<sup>153</sup> Il punto di vista è ben espresso da A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, Milano, Vol. XXXI, 1981, p. 510 ss. In merito alla nozione costituzionale di ambiente, M. S. GIANNINI, «*Ambiente*», *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim., dir. pubb.*, 1972, p.23 ha proposto la nota classificazione tripartita che distingue l'ambiente in tre settori; ambiente-paesaggio, comprendente la tutela dei beni culturali e paesaggistici; ambiente-naturalistico, concernente la protezione dell'acqua, dell'aria e del suolo dalle aggressioni inquinanti; ambiente-urbanistico, relativo alle funzioni di governo dell'ambiente.

<sup>154</sup> Cass. civ., Sez. Un., 6 ottobre 1979, n. 5172.

<sup>155</sup> A. POSTIGLIONE, *Repertorio breve di giurisprudenza in materia di ambiente*, Padova, 1997, p. 16.

<sup>156</sup> Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. Cost.*, 1987, 3788. Sul punto, fra gli altri, A. POSTIGLIONE, *Il recente orientamento della Corte costituzionale in materia di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 104 ss.

evoluzione, talora neppure ipotizzabili ai tempi dell'Assemblea costituente, ravvisando nell'ambiente un diritto fondamentale dell'uomo, con il conseguente inserimento dello stesso nella dinamica dei valori costituzionali.

Con la riforma del titolo V della Costituzione e la relativa revisione dell'art. 117 Cost., la nozione di ambiente è espressamente entrata a pieno titolo in Costituzione, o meglio, come è stato rilevato<sup>157</sup>, tra le parole della Costituzione, con la formula «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*».

In merito è opportuno sottolineare, come sostenuto del resto da parte della dottrina<sup>158</sup>, che la suddetta revisione dell'art. 117 Cost. non sembra comunque avere una portata tale da far concludere nel senso di una “costituzionalizzazione espressa” del bene ambiente, e ciò fondamentalmente perché la norma non è inserita nella parte prima del testo relativa ai principi fondamentali ed ai diritti e doveri del cittadino, ma nella parte riguardante l'ordinamento repubblicano, avendo pertanto la sola funzione di disciplinare le competenze tra Stato e regioni<sup>159</sup>.

Oltre alla Costituzione, comunque, anche la normativa in materia ambientale successiva alla Costituzione stessa costituisce un luogo di progressiva emersione del bene giuridico ambiente. La vera e propria svolta verde, che ha riconosciuto espressamente valore primario all'ambiente, si è avuta, però, a livello di legislazione ordinaria, solo con la legge 8 agosto 1985, n. 431, sulla tutela delle zone di particolare

---

<sup>157</sup> A. FERRARA, *La “materia ambiente” nel testo di riforma del TitoloV*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 185.

<sup>158</sup> In tal senso L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, 2007, Milano, Giuffrè Editore, p. 25.

<sup>159</sup> Nello stesso senso V. PLANTAMURA, *Principi, modelli e forme per il diritto penale ambientale del terzo millennio*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2003, p. 1033.

interesse ambientale, e nella legge 8 luglio 1986, n. 349, che ha istituito il Ministero dell'ambiente.

Tutto ciò premesso, si tratta ora di verificare quale sia l'accezione assunta dal bene giuridico ambiente nel settore penale.

### ***1.1. L'ambiente come oggetto di tutela: bene finale o strumentale? Antropocentrismo o ecocentrismo?***

Rapportandosi all'ambiente è opportuno riferirsi alle due concezioni di antropocentrismo ed ecocentrismo (o biocentrismo), descritte nell'ormai celebre scritto di J. Luther<sup>160</sup>. Esse prendono entrambe spunto, pur con esiti diversi, dalla definizione di ambiente fornita in ecologia, in virtù della quale l'ambiente è, appunto, inteso come ecosistema.

Secondo la concezione antropocentrica<sup>161</sup>, in particolare, l'uomo è un *prius* rispetto alla natura ed il suo rapporto con esso non è che un rapporto artificiale, tra soggetto ed oggetto: in altre parole, cioè, l'ambiente non è che un insieme di condizioni naturali tali da assicurare la sopravvivenza della specie e, di conseguenza, modificabili dall'uomo a suo piacimento.

---

<sup>160</sup>J. Luther, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1989, p. 673 ss. Per un raffronto tra le due opposte concezioni, nella dottrina tedesca, per tutti R. RENGIER, *Zur Bestimmung und Bedeutung der Rechtsgüter im Umweltstrafrecht*, in *NJW*, 1990, p. 2506 ss.; nella dottrina spagnola, tra gli altri, N. J. DE LA MATA BARRANCO, *Protección penal del ambiente y accesoriedad administrativa*.

<sup>161</sup>V. BLOY, *Die Straftaten gegen die Umwelt in System des Rechtsgüterschutzes*, in *ZStW*, 100, 1988, 488; M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 42; F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia*, cit., p. 1097 ss., il quale rimarca come la concezione antropocentrica «consente di impostare in modo equilibrato il fondamento giustificativo della tutela ambientale», scongiurando «gli eccessi di tutela che possono discendere dall'adesione all'opposta concezione ecocentrica della tutela ambientale».

Nella concezione ecocentrica<sup>162</sup>, viceversa, l'ambiente viene elevato a valore autonomo, intrinsecamente costituito dagli ecosistemi naturali ed estromettente gli elementi artificiali dell'ambiente della vita dell'uomo.

Tale nozione ha il pregio di restringere l'ambito del diritto penale dell'ambiente, differenziandolo da quello di altre norme penali che possono presentare identico oggetto di tutela, ma che risultano finalizzate alla salvaguardia di altri interessi, quali, in particolare ed a titolo esemplificativo, quello concernente il valore paesaggistico di determinati siti naturali o il pregio estetico-culturale di luoghi o opere dell'uomo<sup>163</sup>.

Nella concezione ecocentrica, dunque, il bene giuridico di categoria è l'equilibrio ecologico degli ecosistemi.

Il nostro assetto normativo, al pari di molti altri ordinamenti stranieri, sottende un costante bilanciamento di interessi, incompatibile, in linea di principio con la concezione ecocentrica.

Ciò non vuol dire, però, che la concezione antropocentrica dell'ambiente consenta di giustificare ogni desacralizzazione della natura. Infatti, in merito è opportuno sottolineare come l'accoglimento della concezione antropocentrica non presupponga necessariamente la negazione dell'ambiente come oggetto giuridico dotato di dignità autonoma rispetto ai beni della persona: infatti, la visione etichettata come antropocentrica si limita soltanto a esprimere l'esigenza che vi sia un necessario contemperamento tra la protezione del bene naturale e

---

<sup>162</sup> V. GOLDSTEIN, *Il mondo del futuro*, Milano, 1969; L. K. CALDWELL, *In defense of Earth*, Londra, 1972; V. MUSACCHIO, *La tutela penale della natura: spunti per una discussione e prospettive evolutive di diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. pen.*, 1995, p. 145.

<sup>163</sup> Sul tema M. CATENACCI, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 29 e ss.; L. BERTOLINI, *Ambiente (tutela dell')*: nel diritto penale, in *Enc. giur. trecc.*, vol. I, Roma, 1988, p. 3.

quella dei beni personali degli individui o di altri beni collettivi parimenti rilevanti all'interno del contesto sociale<sup>164</sup>.

Del resto non sarebbe sostenibile, almeno non realisticamente, che il legislatore, tanto più in sede penale, possa spingere la tutela al punto da perdere di vista il ruolo che l'uomo, e gli interessi di cui è portatore, assume rispetto all'ambiente<sup>165</sup>, escludendo in radice la possibilità di un qualsivoglia bilanciamento.

Una più corretta impostazione della questione, dunque, sembra presupporre la puntualizzazione di una più moderna forma di antropocentrismo<sup>166</sup> in virtù della quale il bene ambiente non sia più inteso esclusivamente in accezione mediata.

Bisogna, infatti, e non a caso, anche chiedersi il bene ambiente in quale accezione vada inteso: se in quella di bene strumentale o se in quella di bene finale.

Tradizionalmente, nel linguaggio dei penalisti, è un bene strumentale quello la cui protezione, attraverso un'apposita fattispecie di reato, costituisce un'anticipazione giuridica di altri beni giuridici, spesso

---

<sup>164</sup> È noto del resto che il suddetto bilanciamento di interessi si verifica anche in altri settori del diritto penale. Sul tema si veda, per tutti, D. PULITANÒ, *L'anticipazione dell'intervento penale in materia economica*, in *Atti del IV Congresso nazionale di diritto penale*, Torino, 1996, p. 9 ss.

<sup>165</sup> In tal senso C. BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, 2008, Pisa, cit., p. 18; analogamente, F. GIUNTA (*Tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*) osserva come «altro è la necessaria tutela dell'ambiente dall'uomo, altro è la tutela dell'ambiente a prescindere dall'uomo; quest'ultima opzione, certamente legittima sul piano ideologico, sovverte la gerarchia dell'assiologia costituzionale centrata sulla preminenza della persona».

<sup>166</sup> In tale prospettiva anche M. CECCHETTI (*Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 54) osserva che «la contrapposizione netta tra l'approccio antropocentrico e quello ecocentrico non deve esser forzata rischiando, altrimenti, di condurre a pericolosi, quanto inutili, estremismi. In realtà, occorre accettare senza timori pregiudiziali la prospettiva antropocentrica, recuperandone però una nozione corretta, fondata su vera centralità dell'uomo nel creato e non sulla contrapposizione  
utilitaristica».

considerati di rango superiore e che, di conseguenza, vengono in tal modo protetti mediatamente<sup>167</sup>.

Si parla, invece, di bene finale in tutti quei casi in cui il bene protetto dalla norma è già di per sé quello che il legislatore ha premura di tutelare, indipendentemente dal fatto che dalla sua eventuale lesione possano derivare offese anche ad altri beni giuridici<sup>168</sup>.

In materia occorre tener presente anche la posizione assunta dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. L'organo con sede a Strasburgo, infatti, ha con una più o meno recente decisione<sup>169</sup> ribadito come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non garantisca alcuna protezione generale dell'ambiente in quanto tale o, comunque, la prevenzione del suo degrado, sottolineando, però, al contempo come esistano casi in cui la messa in pericolo o il deterioramento dell'ambiente concretino la violazione dell'art. 8 della Convenzione: ciò in quanto essi determinano un effetto nefasto sulla sfera privata o familiare delle persone, ledendo il benessere individuale ed il diritto ad un ambiente di vita salutare. In questa stessa occasione, inoltre, la Corte ha anche rimarcato l'obbligo positivo in capo agli Stati, soprattutto nel caso di un'attività pericolosa come quella della gestione dei rifiuti, di adottare una regolamentazione adeguata al livello di rischio dell'attività stessa in modo da assicurare che i cittadini non siano esposti a situazioni di pericolo, sottolineando come tra l'altro né l'affidamento a terzi del

---

<sup>167</sup> A titolo esemplificativo, ci si può riferire alla norma che punisce chi vende o cede illecitamente armi in cui, si nota, oggetto della norma sarebbe la regolarità dell'immissione di armi e, dunque, l'attività di controllo dell'Autorità a ciò preposta, la cui tutela sarebbe però strumentale alla protezione mediata di altri beni giuridici come la vita, l'incolumità personale, il patrimonio, l'ordine pubblico: si tratti di tutti beni che, attraverso le armi, possono essere infatti messi in pericolo. In ogni caso, per un'analisi delle diverse posizioni della dottrina in merito si veda M. RONCO – S. ARDIZZONE, *Codice penale ipertestuale. Leggi complementari*, Torino, 2007, p. 196.

<sup>168</sup> Sulla differenza tra bene finale e bene strumentale si veda anche A. FIORELLA, *Reato in generale*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVIII, Milano, 1987, p. 797 ss.

<sup>169</sup> Sent. C edu, 10 gennaio 2012, ricorso n. 30765/08, Pres. Tulkens, Sarno e altri c. Italia.

servizio pubblico di gestione dei rifiuti né la presenza della criminalità organizzata possano, diversamente da quanto sostenuto dallo Stato italiano, assurgere a causa di forza maggiore<sup>170</sup>.

A tal proposito, comunque, appare giusto evidenziare come, in realtà, la Corte di Strasburgo, in questa decisione, si sia ispirata a principi generali già precedentemente affermati: ci si riferisce, in particolare, alle sentenze dei casi *Lopez Ostra c. Spagna*<sup>171</sup> e *Guerra c. Italia*<sup>172</sup>, entrambe adottate all'unanimità, con cui la Corte ha, appunto, riconosciuto per la prima volta l'esistenza di un obbligo positivo, vale a dire un obbligo di fare, da parte dello Stato, che non deve rimanere inerte, ma deve, al contrario, non solo prendere le misure idonee a far cessare o ridurre l'inquinamento, ma anche fornire alla popolazione interessata le rilevanti informazioni sui gravi rischi cui è esposta: è proprio attraverso il riconoscimento di tale obbligo che la Corte ha reso lo Stato responsabile della situazione di salute dell'ambiente<sup>173</sup>.

È solo con il caso *Oneryildiz c. Turchia*<sup>174</sup>, tuttavia, che la Corte ha per la prima volta espressamente affermato che la protezione del diritto alla vita, quale esige l'art. 2 della Convenzione, può essere invocata in materia di inquinamento ambientale per i potenziali pericoli concernenti la relativa attività: un'aggressione all'ambiente può, cioè,

---

<sup>170</sup> Sul punto, tra gli altri, v. A. QUARANTA, *Emergenza rifiuti e diritti dell'uomo: quale tutela?* (nota a TAR Campania n. 676/2012 e a CEDU 10 maggio 2012), in *Ambiente&Sviluppo*.

<sup>171</sup> Nel caso *Lopez Ostra c. Spagna* (6 dicembre 1994) la Spagna, in particolare, è stata condannata per non aver preso le misure necessarie per garantire l'effettività del diritto dei ricorrenti al rispetto della vita familiare e privata contro le emanazioni nauseabonde di una stazione di depurazione delle acque.

<sup>172</sup> Nel caso *Guerra c. Italia* (19 febbraio 1998) l'Italia è stata condannata per non aver fornito alle ricorrenti le informazioni concernenti le emissioni nocive di un'azienda chimica (l'Enichem del comune di Monte Sant'Angelo, impiantato a 6 km da Manfredonia), che produceva dei fertilizzanti e del caprolattame (composto chimico utilizzato per fabbricare fibre sintetiche).

<sup>173</sup> In tal senso V. ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

<sup>174</sup> Sent. della Grande Camera del 30 novembre 2004.

violare il diritto alla vita, garantito e protetto dal sopracitato art. 2 della Convenzione.

Con tale decisione la Corte ha esteso al diritto ambientale la giurisprudenza elaborata sull'obbligo positivo a carico dello Stato di assumere tutte le misure necessarie per proteggere la vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione.

Per quanto riguarda le fonti normative italiane, una conferma di quanto affermato la si può rintracciare anche nella disciplina dettata dal TUA, il quale *«ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguarda ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali»*<sup>175</sup>: l'obiettivo generale della qualità della vita umana (interesse finale) appare, dunque, interconnesso con la tutela dell'ambiente (interesse strumentale).

Del resto, la compresenza di diversi beni tutelati affiora anche nelle definizioni settoriali di inquinamento: ad esempio, l'art. 178 TUA, relativo alle finalità delle disposizioni in tema di rifiuti, afferma che questi *«sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente»*.

In definitiva, come osservato da parte della dottrina<sup>176</sup>, *in linea tendenziale*, nell'ottica antropocentrica attualmente e prevalentemente assunta dal legislatore italiano, l'ambiente, nel sottosectore rappresentato dalla tutela penale contro gli inquinamenti (suolo, acque, aria), finisce oggi per porsi in un rapporto di *anticipazione di tutela* rispetto alla salute umana e di *conflitto* con altri interessi o usi delle risorse naturali da parte dell'uomo.

---

<sup>175</sup> Art. 2 TUA.

<sup>176</sup> In tal senso C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, 2011, Giappichelli Editore, cit., p. 10.

In conclusione, quel che appare si possa sostenere è la considerazione sulla non agevole individuazione del bene oggetto di tutela, quanto meno non *a priori*, e ciò a causa della vastità della materia che riguarda tanto il diritto *dell'ambiente* quanto il diritto all'ambiente: di conseguenza, l'accezione in cui intendere il bene ambiente andrà, di volta in volta, valutata a seconda delle circostanze del caso concreto.

### **1.1.1. *Il bene giuridico nel delitto di illecita combustione dei rifiuti***

Per quanto concerne la fattispecie delittuosa di cui all'art. 256bis, la collocazione sistematica nel Testo Unico Ambientale e non nel codice penale, insieme alle variazioni terminologiche e strutturali ricorrenti nel reato in esame, suggeriscono di oltrepassare il tradizionale approdo all'incolumità pubblica<sup>177</sup>: infatti, il legislatore, nel delineare la norma incriminatrice, anticipa in maniera particolarmente marcata la soglia di tutela in ragione della pericolosità intrinseca per l'ambiente dell'oggetto materiale del reato.

Nonostante le perplessità che possono sorgere a causa delle scelte lessicali del legislatore, quindi, sembra in ogni caso che si debba individuare il bene oggetto di tutela nell'integrità del suolo e nella qualità dell'aria, quali beni funzionali non solo alla complessiva salubrità dell'ambiente, ma soprattutto quali beni ambientali deperibili e che meritano tutela in quanto tali.

Inoltre, la considerazione che si tratti di un reato *stricto sensu* ambientale pare trovar conferma anche rispetto a quanto affermato nella

<sup>177</sup> In tal senso A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita dei rifiuti"*, cit., p. 15, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

relazione di accompagnamento alla legge di conversione del decreto in cui il delitto di “combustione illecita” viene distinto dagli altri delitti, ad esempio quelli di incendio, proprio perché volto sì ad assicurare un’adeguata tutela per l’ambiente e per la salute collettiva, ma che esuli dagli scopi di protezione dei delitti contro la pubblica incolumità<sup>178</sup>.

In particolare, il riferimento operato dalla Relazione alla salute pubblica merita attenzione. Nel contesto del decreto legge 10 dicembre 2013, n. 136, infatti, appare automatico il trasferimento, nella fattispecie in esame, della tutela della salubrità dei luoghi destinati a colture e, dunque, alla produzione dei beni alimentari. Quel che occorre rilevare, però, è che l’art. 256*bis* non limita la sua portata ai soli roghi appiccati sui rifiuti giacenti in siti prossimi a colture, pascoli o risorse idriche: di conseguenza, il reato dovrà considerarsi integrato anche in assenza di un pericolo – finanche solo potenziale – per la contaminazione di siti produttivi nel comparto agroalimentare<sup>179</sup>.

Analogo discorso si ritiene possa esser svolto – sempre in riferimento alla salute pubblica – in relazione al pericolo di insorgenza di malattie connesse alle esalazioni provenienti dalla combustione dei rifiuti.

Infatti, è vero che i fumi potranno investire centri abitati prossimi al luogo in cui si è verificato il rogo, ma è anche vero che questa eventualità non viene contemplata in alcun modo nel testo della norma.

---

<sup>178</sup> Sul rapporto tra incolumità pubblica e salute pubblica, v. A. GARGANI, *Reati contro l’incolumità pubblica. Tomo II. Reati di comune pericolo mediante frode*, in C. F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO (a cura di), *Trattato di diritto penale*, IX, Milano, 2013, p. 54-56 e bibliografia ivi richiamata.

<sup>179</sup> Sui rapporti tra tutela dell’ambiente e tutela della salute pubblica, A. GARGANI, *op.ult.cit.*, cit., p. 89-96. L’A. non manca di sottolineare come il codice penale già contempli ipotesi criminose in cui la tutela ambientale e quella della salute pubblica si compenetrano, quali, ad esempio, gli artt. 439-440 c.p.

## 2. Tutela di funzioni?

Il diritto penale, in alcune ipotesi, non tutela beni giuridici (quali che siano: ambiente, salute o altro), bensì *funzioni amministrative*, vale a dire l'attività di pianificazione e controllo delle pubbliche amministrazioni preposte ai vari settori (rifiuti, acque, urbanistica, ecc.).

Quello appena descritto consisterebbe in un modulo di incriminazione già teorizzato nel 1902 sotto l'espressione "diritto penale amministrativo" (*Verwaltungsstrafrecht*), coniata da J. Goldschmidt<sup>180</sup>, per indicare che la minaccia di sanzionare la mera disobbedienza di atti amministrativi avrebbe lo scopo di assicurare al meglio il diritto dei cittadini al sostegno da parte dello Stato (*Unterstützungsanspruch*) nel conseguimento del benessere (*Wohlfartsförderung*).

Si tratterebbe, in questi casi, di una tutela convenzionale dell'ambiente<sup>181</sup>, plasmata sulla sua regolamentazione giuridico-amministrativa più che sulle sue componenti naturalistiche.

Espressione tipica della tutela di funzioni sarebbero, in particolare, le fattispecie che incriminano l'esercizio di determinate attività (aperture di scarichi idrici o in atmosfera, gestione dei rifiuti, realizzazione di opere edilizie) senza autorizzazione o in difformità dalle relative prescrizioni; oppure che incriminano le condotte di mancata collaborazione con le autorità preposte ai controlli (mancata tenuta dei registri, diniego di accesso ai luoghi di esercizio dell'attività).

---

<sup>180</sup> J. GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlino, 1902, cit., p. 556: l'A. sostiene che «il diritto penale amministrativo (...) ha in comune con (l'autentico diritto penale, NdA) solo la forma, ma rimane per sua natura un istituto di governo».

<sup>181</sup> Così A. GARGANI, *La protezione immediata dell'ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, in S. VINCIGUERRA-F. DASSANO (a cura di), *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli, 2010, p. 404.

Secondo taluni a questo modello di incriminazione corrisponderebbe un improprio impiego del diritto penale che, anziché tutelare beni preesistenti all'intervento del legislatore, tutelerebbe funzioni amministrative. Al contrario, altri ritengono che le funzioni amministrative, in quanto strumentali alla prevenzione di condotte offensive dei beni finali (o addirittura in quanto autentici beni giuridici in sé)<sup>182</sup>, siano a date condizioni meritevoli di tutela penale<sup>183</sup>.

In definitiva, quel che appare si possa affermare è che con l'espressione "tutela di funzioni" ci si riferisce ad un'anticipazione della tutela penale rispetto a condotte che di per sé non danneggiano il bene finale, limitandosi ad occultare o ad ostacolare la conoscenza di determinate attività potenzialmente pericolose per l'ambiente, oppure rispetto a condotte di inquinamento oltre certe soglie che, sul lungo periodo, appaiono idonee a mettere in pericolo un certo livello di salubrità delle componenti ecologiche<sup>184</sup>.

### ***3. Compatibilità con il principio di offensività***

Come è noto, tra i principi generali del diritto penale moderno un ruolo molto rilevante è svolto dal cd *principio di offensività*, sintetizzabile nel brocardo "*nullum crimen sine iniuria*": non può, cioè, esservi reato in assenza di una lesione del bene giuridico che la norma

---

<sup>182</sup> G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, III ed., Milano, 2001, p. 551 ss., con riferimento agli organi di governo dell'economia nonché ai reati ambientali.

<sup>183</sup> Le suddette posizioni della dottrina sono riportate da C. RUGA RIVA, in *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, cit., p. 12.

<sup>184</sup> In merito si segnala la posizione di D. PULITANÒ che, in *Diritto Penale*, Torino, III ed., 2009, p. 141 ss., sostiene che la questione della cd tutela di funzioni va letta alla luce degli interessi sostanziali cui le funzioni amministrative sono serventi, sicché la tutela penale di queste ultime è legittima se e in quanto giustificabile nella prospettiva di tutela di interessi sostanziali.

tende a tutelare, con la conseguenza che il fatto materiale deve ledere o porre quanto meno in pericolo il bene protetto.

Per quanto riguarda i cd reati ambientali<sup>185</sup>, occorre innanzitutto rilevare come le disposizioni in materia dovrebbero avere come finalità la tutela dell'ambiente o di uno degli elementi che lo compongono poiché, diversamente, l'individuazione dell'offesa risulterebbe estremamente difficoltosa<sup>186</sup>.

Va, poi, ricordato che, secondo parte della dottrina<sup>187</sup>, la normativa penale ambientale è stata intesa come mero strumento per il conseguimento di una tutela dell'ambiente propria del diritto amministrativo.

Il fine specifico del legislatore sarebbe, cioè, quello di operare una protezione dell'ambiente in sede amministrativa, dove il "*bene ambiente*" non assurge ad oggetto di tutela e viene posto in secondo piano, giustificando così la presenza di numerosi reati formali che sanzionano la mera disobbedienza ad obblighi specifici come, ad esempio, quello di ottenere la preventiva autorizzazione per l'esercizio di determinate attività.

Con riferimento al principio di offensività va detto, inoltre, che la difficoltà nel definire esattamente l'oggetto di tutela, tenuto conto della sua mutevolezza, chiarisce perché il ricorso ai reati di pericolo sia del tutto condivisibile.

La tutela anticipata, infatti, risulta particolarmente efficace laddove si consideri che il danno arrecato da determinate condotte

---

<sup>185</sup> Si segnala in merito lo studio di NOVARESE "*I reati ambientali ed il principio di offensività*": trattasi di una relazione presentata all'incontro di studio del CSM "Tutela penale del territorio", Roma, 10-13 aprile 2002.

<sup>186</sup> In tal senso L. RAMACCI, *I reati ambientali ed il principio di offensività*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it),

<sup>187</sup> V. PATRONÒ, *Inquinamento industriale e tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1980, p. 45 e ss.; S. PANAGIA, "*La tutela dell'ambiente naturale nel diritto penale d'impresa*", Padova, 1993, p. 13 e ss.

all'ecosistema è difficilmente riparabile e la sola previsione di reati di danno risulterebbe di scarsa utilità.

Come avremo modo di approfondire nelle pagine seguenti, gli illeciti ambientali, pur se variamente strutturati, risultano tutti, o quasi, riconducibili alla categoria dei reati di pericolo astratto o presunto, la cui particolarità risiede proprio nel fatto che non si richiede al giudice penale di accertare la concreta lesione del bene tutelato, operando una mera presunzione *ex lege*.

Questa caratteristica dei reati di pericolo presunto, però, comporta il rischio che si puniscano condotte che seppur astrattamente riconducibili alla fattispecie tipica, nella realtà non offendono in alcun modo il bene giuridico protetto: è inevitabile, pertanto, accertare caso per caso se una fattispecie così delineata dal legislatore ledi in qualche modo il principio di offensività<sup>188</sup>.

Per quanto riguarda la fattispecie di combustione illecita dei rifiuti, il reato si presenta come di pericolo presunto, dal momento che la sanzione è comminata in ragione della valutazione della pericolosità<sup>189</sup> del singolo episodio di combustione dei rifiuti<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Per una dettagliata esposizione del problema, v. C. BERNASCONI, *Il difficile equilibrio tra legalità e offensività*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2003; G. FIANDACA, *Note sui reati di pericolo*, in *Il Tommaso Natale*, Palermo, 1977, p. 175 ss.: l'A., in particolare, evidenzia l'opportunità di introdurre nel sistema penale fattispecie di pericolo astratto, soprattutto nei campi della vita umana in cui si svolgono attività tecnologicamente evolute, che introducono nella società un appurato rischio per beni di alto rango. Nello stesso senso, e con particolare riferimento ai reati ambientali, G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2006, p. 173: i due illustri A. sostengono che in relazione a beni collettivi, quali l'ambiente, in cui l'offesa proviene dal cumularsi di una pluralità di condotte ognuna di per sé innocua, la sanzione della singola condotta che violi degli *standards* predeterminati sia necessaria per prevenire il danno finale. In senso sostanzialmente conforme, pur se con argomentazioni diverse: F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia*, cit., p. 118 ss.

<sup>189</sup> Sui limiti della creazione legislativa di situazioni di pericolo (seppur con specifico riferimento ai limiti – soglia), F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, 2003, p. 558.

<sup>190</sup> In tal senso A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), cit., p.17.

Occorre, dunque, a questo punto, verificare il fondamento di ragionevolezza della presunzione medesima al fine di dedurne la compatibilità con il principio di offensività.

Quel che sembra si possa rilevare è che non si rileva una prassi sufficientemente consolidata sul tutto il territorio nazionale in virtù della quale il mero appiccamento del fuoco su un rifiuto generi un serio pericolo per l'integrità dell'ambiente. Al contrario – sulla scorta dell'ormai consolidato insegnamento della Corte Costituzionale - sembra «“agevole” formulare ipotesi di accadimenti contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione<sup>191</sup>»: basti pensare all'ipotesi del fuoco appiccato su materiali lignei, quali, ad esempio, le cassette abitualmente impiegate in frutticoltura, o su residui di origine animale<sup>192</sup>. Condotte del genere, cioè, manifestano un bassissimo rischio di produzione dell'evento lesivo che la norma vuole scongiurare, inficiando la coerenza del modello di anticipazione di tutela che si propone di realizzare<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 57/2013, punto 4.2 in diritto.

<sup>192</sup> I quali beni possono rientrare nella categoria dei rifiuti: «*Gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti ed esclusivamente soggetti al Regolamento CE n. 1774/2002 solo se sono effettivamente qualificabili come sottoprodotti ai sensi dell'art. 183, comma primo, lett. n), D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; diversamente, in ogni altro caso in cui il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento, restano soggetti alla disciplina sui rifiuti dettata da tale ultimo decreto*» (Cass., sez. III, 15 dicembre 2011, n. 2710, Cc. (dep. 23/01/2012) Rv. 251900).

<sup>193</sup> In tal senso A. ALBERICO, *Il nuovo reato di “combustione illecita di rifiuti”*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), cit., p.17-18.

#### ***4. L'anticipazione della tutela: il reato di pericolo astratto nella materia ambientale***

La disposizione di cui al nuovo art. 256*bis* assume le vesti del reato di pericolo presunto e, in particolare, la pericolosità è ritenuta dal legislatore immanente la condotta stessa, senza apprezzabili spazi di emarginazione di una prova contraria, e senza neanche l'individuazione di un quantitativo minimo di rifiuto interessato nella condotta conforme alla fattispecie incriminatrice<sup>194</sup>.

Quanto appena detto non stupisce, e ciò in quanto dalle diverse considerazioni svolte in merito alle tecniche di tipizzazione dell'illecito ambientale dovrebbe agevolmente desumersi che il reato di pericolo astratto o presunto<sup>195</sup> è il paradigma di illecito di gran lunga prevalente in questo specifico settore<sup>196</sup>.

Una delle ragioni principali che ha per lo più condizionato il ricorso a tale specifica tipologia di reato si ritiene debba essere ricercata nella peculiare natura del bene giuridico tutelato. Il modello del pericolo astratto parrebbe, infatti, lo strumento di tecnica legislativa tipicamente

---

<sup>194</sup> A. Alberico, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*, 2014, cit., p. 9, in *Penale contemporaneo*.

<sup>195</sup> Diversamente dal reato di pericolo concreto, in cui «*l'accertamento del verificarsi del pericolo dev'essere compiuto caso per caso dal giudice*», nel reato di pericolo astratto «*tale accertamento non sarebbe richiesto, essendo invece sufficiente che si sia realizzata la condotta descritta nella fattispecie incriminatrice di parte speciale, a cui la legge assegna un generico carattere di "pericolosità", rispetto a determinati beni giuridici*» - C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale - parte generale*, Terza edizione, cit., p. 167.

<sup>196</sup> In questo senso, per tutti, A. L. VERGINE, *Ambiente nel diritto penale (tutela dell'ambiente)*, in *Dig. disc. pen.*, IX, *Appendice*, Torino, 1995, p. 757; F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1097 ss.; G. N. CARUGNO, *La tutela ambientale tra fattispecie di pericolo astratto e fattispecie di pericolo concreto*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare*, a cura di A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, Milano, 1997, p. 77 ss.; S. BELTRAME, *L'art. 51 bis del decreto Ronchi: reato di danno o reato di pericolo?*, in *Ambiente*, 2001, p. 844; F. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione del diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, p. 848.

corrispondente all'essenza del bene giuridico superindividuale<sup>197</sup>, quale è per definizione l'ambiente, non sempre sufficientemente "afferrabile"<sup>198</sup> nella sua dimensione empirica; di conseguenza, in relazione ad esso apparirebbe complicato il ricorso a tecniche di tutela penali caratterizzate dalla rigorosa tipizzazione di un fatto concretamente lesivo.

In tale prospettiva, quindi, si spiegherebbe l'esistenza di molteplici norme incriminatrici svincolate dalla descrizione di una conseguenza direttamente offensiva nei confronti dell'ambiente e per lo più riconducibili ad alcuni modelli ricorrenti di illeciti formali.

L'anticipazione della tutela penale attuata attraverso l'impiego dei reati di pericolo astratto è, però, largamente criticata da taluni, vuoi in termini di legittimità rispetto al principio di offensività, vuoi in termini di opportunità politico criminale.

Potrebbe, in realtà, risolversi il problema prendendo in considerazione la ragionevolezza della presunzione fattuale di pericolosità della condotta incriminata, ed il suo esser proporzionata rispetto al tipo ed al *quantum* di pena previsto, senza mai comunque tralasciare la natura di *estrema ratio* del diritto penale<sup>199</sup>.

Non può, del resto, tralasciarsi il dato che la natura collettiva e l'elevato rango costituzionale dei beni in gioco (ambiente e/o salute dell'uomo), in uno con la serialità delle condotte di inquinamento, costituiscono senza dubbio argomenti a favore della legittimazione, seppur in linea di principio ed a certe condizioni, dell'intervento penale nella forma dei reati di pericolo.

---

<sup>197</sup> G. GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 771.

<sup>198</sup> In tal senso, C. BERNASCONI, *Il reato ambientale*, 2008, Pisa, cit., p. 120.

<sup>199</sup> In tal senso, C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, cit., p. 17.

L'alternativa politico criminale sarebbe la configurazione di reati (verosimilmente delitti) di danno, per la cui consumazione occorrerebbe aspettare la compromissione del bene, con difficoltà probatorie e costi ambientali e sociali difficilmente tollerabili: infatti, proprio in relazione all'ambiente, come del resto ad altri beni "superindividuali"<sup>200</sup>, «l'offesa si diluisce e si fa sfuggente: e la sua natura diffusiva rende ardua l'individuazione di precisi correlati fenomenici»<sup>201</sup>.

Si aggiunga, poi, la considerazione che, da un lato, ci si trova dinanzi ad un oggetto di tutela che non appare ledibile per effetto di una singola condotta illecita, ma solo a seguito di attività cosiddette *seriali* o, comunque, in virtù del ripetersi generalizzato di una pluralità di condotte tipiche<sup>202</sup>; dall'altro lato, non di rado, il pericolo scaturisce da complessi processi tecnologici ed industriali in ordine ai quali non sono ancora perfettamente chiare le leggi causali, sì da rendere in un certo senso "diabolica" la prova della concreta attitudine lesiva della singola condotta autonomamente considerata<sup>203</sup>.

In simili ipotesi, quindi, una forma di tutela ancorata all'accertamento in concreto di un danno o di un concreto pericolo di

---

<sup>200</sup> In tal senso, tra gli altri, G. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, cit. p. 58, nt. 38.

<sup>201</sup> C. PEDRAZZI, *Problemi di tecnica legislativa*, in *Comportamenti economici e legislazione penale*, Milano, 1979, p. 32, 33. Sul processo di "dematerializzazione" o "volatizzazione" del bene giuridico, che si registra soprattutto nell'ambito della legislazione complementare, altresì, G. FIANDACA, *Note sul principio di offensività*, cit., in particolare p. 73 ss.

<sup>202</sup> Sull'argomento, tra gli altri, C. GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale*, cit., p. 710 ss.; N. MAZZACUVA, *La legislazione penale in materia economica*, cit., p. 506; D. PULITANÒ, *Bene giuridico e giustizia costituzionale*, cit., p. 174; ID., *La formulazione della fattispecie di reato*, cit., p. 37, 38 (il quale sottolinea in simili ipotesi la «la normale sproporzione fra le singole condotte che si tratta di disciplinare, e la grandiosità dei beni sullo sfondo»); G. MARINUCCI, *Profili di una riforma del codice penale*, cit., p. 29.

<sup>203</sup> G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Note sul metodo di codificazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1922, p. 411; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 202; M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 151. Ritiene, viceversa, che le difficoltà di prova relative all'accertamento del nesso causale, e quindi del singolo contributo che ogni condotta alla realizzazione di un'effettiva lesione del bene, non possono da sole legittimare la scelta di reati di pericolo astratto.

danno rischierebbe di determinare la paralisi<sup>204</sup>, oltre, probabilmente, a vanificare l'efficacia della tutela<sup>205</sup>.

Nei casi in cui l'integrità del bene giuridico può essere pregiudicata non da una sola condotta, bensì dall'infinita reiterazione in condotte che solo cumulativamente diventano effettivamente pericolose (offese cd "seriali"), sembrerebbe che la protezione del bene non possa che essere affidata alla pretesa dell'osservanza generalizzata di regole di condotta idonee ad evitare il rischio prodotto proprio dalle suddette condotte seriali<sup>206</sup>, dalla cui convergenza scaturiscono effetti di gran lunga superiori la causalità contributiva di ciascuna condotta: l'interazione tra le stesse o con altri fattori, cioè, dà luogo ad un fenomeno qualitativamente diverso, caratterizzato da una sensibilmente maggiore dannosità rispetto a quella che poteva attendersi dalla somma delle condotte e che la scienza non sa spiegare<sup>207</sup>.

In altre parole, quel che, nella normativa complementare ambientale, sembra abbia fatto propendere il legislatore per i reati di pericolo astratto anziché di pericolo concreto o di danno, almeno fino ad ora, è la difficoltà di accertamento del nesso causale tra la condotta del singolo ed il danno dell'ambiente.

È stato segnalato, infine, come il reato di pericolo in generale, ma in particolare quello di pericolo astratto, sia il mezzo più idoneo per finalità di prevenzione<sup>208</sup>, necessarie in una società di rischio come

---

<sup>204</sup> In tal senso, C. PEDRAZZI, *Problemi di tecnica legislativa*, cit., p. 33.

<sup>205</sup> In tal senso, relativamente ad alcune tipologie di beni, per esempio, E. Gallo, *Principio di offensività e delitti di attentato*, cit., p. 654; analogamente T. PADOVANI, *Un percorso penalistico, in Le ragioni del garantismo. Discutendo con Luigi Ferrajoli*, a cura di L. GIANFORMAGGIO, Torino, 1993, p. 317.

<sup>206</sup> In tal senso, C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 184.

<sup>207</sup> In tal senso, C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, cit., p. 21, nt. 70.

<sup>208</sup> G. DI NARDO, G. DI NARDO, *I reati ambientali*, Padova, 2006, p. 57.

quella odierna, dove il progresso tecnologico crea sempre più occasioni di pericolo per l'ambiente<sup>209</sup>.

### **5. Tecniche di tutela: scelta tra delitto e contravvenzione**

Il paradigma sanzionatorio privilegiato nell'ambito del diritto penale ambientale è rappresentato, quasi sempre, dall'illecito contravvenzionale<sup>210</sup> punito con la sola pena dell'ammenda o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, e dunque perfettamente suscettibile di oblazione<sup>211</sup>.

Storicamente, infatti, i reati ambientali sono stati inseriti nella cosiddetta *legislazione complementare*, nella parte sanzionatoria che chiude vaste discipline amministrative.

Nascono, dunque, come violazione (nella forma della *disobbedienza*) di precetti amministrativi, e non come aggressione diretta di beni preesistenti all'attività normativa: a titolo esemplificativo, non si incrimina chi danneggia un fiume<sup>212</sup>, alterandone la qualità delle acque e causando moria di pesci, bensì chi scarica senza autorizzazione o immette sostanze oltre certi valori soglia, di per sé non immediatamente

---

<sup>209</sup> In senso nettamente contrario, A. L. VERGINE, *Ambiente nel diritto penale (tutela dell')*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Vol. IX, Torino, 1995, p. 761 ss.

<sup>210</sup> C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale – parte generale*, III edizione, cit., p.203 «L'art. 39 distingue, infatti, i reati in *delitti* e *contravvenzioni*. Sono “delitti” i fatti costituenti reato, per i quali la legge stabilisce le pene dell'ergastolo, della reclusione o della multa; sono “contravvenzioni” quei fatti costituenti reato, per i quali è dalla legge comminata la pena dell'arresto o quella dell'ammenda. Non esiste altro criterio, che non sia quello del riferimento alla pena prevista dalla legge, per stabilire se ci si trovi di fronte ad un delitto o a una contravvenzione». Sul punto, v. anche F. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 865.

<sup>211</sup> Artt. 162 e 162 bis c.p.

<sup>212</sup> Il riferimento è alle fattispecie contravvenzionali e di pericolo in materia di acque.

e necessariamente lesivi di una qualità delle acque o della vita dei pesci, e tanto meno della salute dell'uomo.

La contravvenzione costituisce, quindi, la figura di reato più adatta alla collocazione topografica (legislazione complementare appunto) ed alla struttura (reati di pericolo astratto imperniati su superamento di valori soglia o su inosservanza di procedure e precetti amministrativi) della gran parte dei reati ambientali.

Le principali ragioni del ricorso al reato contravvenzionale sono, inoltre, da ravvisare, da un lato, nella circostanza che esso parrebbe naturalmente destinato a recepire illeciti a contenuto preventivo-cautelare, quali sono per lo più quelli rinvenibili in materia ambientale, e dall'altro lato, nella maggiore "agilità" che l'accertamento dell'elemento soggettivo nelle contravvenzioni comporta rispetto all'accertamento dell'elemento soggettivo nei delitti. Come è noto, infatti, solo le prime possono essere punite indifferentemente, cioè anche in mancanza di un'espressa previsione, sia a titolo di dolo, sia a titolo di colpa ai sensi dell'art. 42, comma 4, c.p.. Ma, proprio tali caratteristiche finiscono per produrre sinergicamente ricadute negative sull'accertamento del reato, in quanto talvolta emerge la tendenza a presumere l'elemento soggettivo dello stesso, facendo coincidere la materialità del fatto, consistente nella violazione della regola cautelare, con la colpa.<sup>213</sup>

La natura contravvenzionale dell'illecito, poi, può sotto diversi profili incidere sull'efficacia della tutela. Tale effetto si apprezza, innanzitutto, ponendo mente alla modestia delle pene previste. In secondo luogo, se si considera che la contravvenzione, come è noto, comporta *ex lege* un termine di prescrizione notevolmente ridotto,

---

<sup>213</sup> Su tale delicata questione in relazione al settore dell'inquinamento atmosferico, D. MICHELETTI, *Commento all'art. 279 d.lgs. 152 del 2006*, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti in materia ambientale*, a cura di F. GIUNTA, Padova, 2007, 464 ss.

precludendo non di rado la possibilità di pervenire ad una pronuncia definitiva nel merito prima che possa appunto essere dichiarata l'estinzione del reato. Ulteriori problemi sorgono, quindi, anche in tema di ineffettività di tutela: infatti, in sede di indagini preclude, ad esempio, taluni mezzi di prova come le intercettazioni telefoniche ed ambientali.

Inoltre, come abbiamo già avuto modo di accennare, la previsione del reato come contravvenzionale ed il frequente ricorso alla sola pena pecuniaria o alla pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda implicano l'operatività dell'oblazione, quanto meno quella discrezionale, cui, come è noto, si riconnette un effetto estintivo del reato. Senonché, tale circostanza può favorire una cultura della monetizzazione del diritto penale ambientale<sup>214</sup>, con l'ulteriore possibile conseguenza che il rischio penale possa essere addirittura *computato tra i rischi economici*, iscrivibili in bilancio, specie se si tiene presente che la maggior parte dei destinatari di questi precetti penali sono proprio soggetti economici.

La forma contravvenzionale comporta, poi, ulteriori problemi notori di ineffettività di tutela: infatti, in sede di indagini preclude, ad esempio, taluni mezzi di prova come le intercettazioni telefoniche ed ambientali<sup>215</sup>.

Inoltre, in diversi casi la complessità delle indagini, unitamente alle lentezze complessive degli apparati di giustizia, comporta la prescrizione dei reati contravvenzionali ambientali, che si consuma in quattro anni<sup>216</sup>, aumentabili fino a cinque in caso di atti interruttivi<sup>217</sup>;

---

<sup>214</sup> G. CAROLI, *Il sistema sanzionatorio dei reati ambientali: lineamenti*, in *Annali dell'Università di Ferrara*, sez. V, Scienze giuridiche, vol. IX, 1997, p. 316.

<sup>215</sup> Artt. 266 ss. c.p.p.

<sup>216</sup> Art. 157 c.p.

<sup>217</sup> Art. 161 c.p.

trattandosi di contravvenzioni, del resto, non operano i termini più lunghi previsti per la recidiva, che riguarda viceversa i soli delitti.

La sempre maggiore attenzione e sensibilità per le questioni ambientali ha tuttavia portato, negli ultimi tempi, alla previsione, nei settori dei rifiuti e dell'edilizia, di fattispecie delittuose volte a colpire più severamente e più efficacemente condotte di particolare gravità.

Non stupisce, di conseguenza, che, per quanto riguarda la fattispecie oggetto del nostro esame, la scelta del legislatore sia ricaduta proprio sul paradigma sanzionatorio del delitto, ritenuto probabilmente più incisivo dal punto di vista della pena e, soprattutto, una risposta più efficace alle sempre maggiori richieste di attenzioni rivolte dai cittadini proprio alle istituzioni. Infatti, tale scelta tecnica di normazione si traduce *prima facie* in un forte messaggio ai destinatari circa la riqualificazione dei beni giuridici tutelati che appare, tuttavia, in un certo senso sminuita dalla collocazione topografica: infatti, essendo la fattispecie delittuosa stata inserita nel Codice dell'ambiente, non si è ancora esorcizzata, almeno non adeguatamente, l'errata e pericolosa rappresentazione collettiva che le condotte tipizzate nell'ambito della legislazione penale accessoria abbiano un peso minore di quelle previste all'interno del codice<sup>218</sup>.

---

<sup>218</sup> In questo senso C. E. PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., p. 887.

## 6. *Confronto con fattispecie già esistenti*

L'introduzione dell'articolo 256*bis* non deve trarre in inganno, suggerendo erroneamente la mancanza, fino alla sua entrata in vigore, di una norma che, in qualche modo, punisse la combustione (abusiva) di rifiuti. Infatti, già prima del 10 dicembre 2013, nel nostro ordinamento l'ipotesi di combustione illecita di rifiuti poteva essere ricondotta, a seconda dei casi, o ad una "comune" ipotesi di gestione illecita *ex art.* 256 TUA, o alle fattispecie codicistiche, rispettivamente, di incendio *ex art.* 423 c.p. e disastro innominato *ex art.* 434 c.p., o ancora alla fattispecie di cui all'art. 6 della legge 30 dicembre 2008, n. 210 in materia di incendio di rifiuti in territori in cui vige lo stato di emergenza dei rifiuti.

Alla luce di ciò si è osservato che il delitto di recente introduzione costituirebbe «*un paradigma penalistico intrinseco di simbolismo efficientista*»<sup>219</sup>, finalizzato a placare l'allarme sociale, ma totalmente privo di effettività ed efficacia<sup>220</sup>.

Analizzeremo, nelle pagine che seguono, proprio queste fattispecie che costituiscono il precedente specifico del delitto di combustione illecita di rifiuti di cui all'art. 256*bis*.

---

<sup>219</sup> In tal senso, A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita dei rifiuti"*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), cit., p. 7.

<sup>220</sup> A. L. VERGINE, *Tanto tuonò...che piovve! A proposito dell'art. 3 d.l. 136/2013*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2014, cit., p. 7.

### **6.1. Il delitto di incendio**

Il delitto di incendio costituisce l'archetipo dei delitti contro l'incolumità pubblica<sup>221</sup>.

Il termine “*incendio*” compare in diverse fattispecie contenute nel codice penale e la stretta correlazione tra queste e la loro collocazione sistematica all'interno dello stesso Titolo non lasciano dubbio alcuno sull'unicità della nozione di incendio. Il legislatore, tuttavia, si è astenuto dal definire la nozione di incendio: l'assenza di una definizione ad hoc si spiega con la scelta dei compilatori del codice di dettare definizioni solamente nel caso in cui si voleva attribuire ad una determinata parola un significato particolare, non coincidente con quello corrente<sup>222</sup>.

Partendo dal suo significato letterale, la nozione di incendio va, dunque, intesa in chiave restrittiva: non il verificarsi di qualunque tipo di fuoco integra, infatti, l'evento tipico, bensì solo quello caratterizzato dalla *vastità di proporzioni*, dalla *tendenza a progredire* e dalla *difficoltà di spegnimento*<sup>223</sup>.

In questo senso è anche l'indirizzo della giurisprudenza<sup>224</sup>. La Corte ha con chiarezza stabilito che «*va fatta distinzione tra il concetto di fuoco e quello di incendio, in quanto si ha incendio solo quando il fuoco divampi irrefrenabilmente, in vaste proporzioni, con fiamme*

---

<sup>221</sup> In tal senso S. CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, in *Trattato di diritto penale – Parte speciale*, diretto da G. MARINUCCI E E. DOLCINI, 2003, Padova, cit., p. 114.

<sup>222</sup> È lo stesso Guardasigilli, del resto, a darne una chiara conferma: «*il Progetto, invero, detta, di regola, definizioni soltanto nei casi in cui ha voluto dare un particolare significato giuridico ad una determinata parola, che potrebbe non coincidere perfettamente con il significato filologico della stessa. È ovvio che in ogni altro caso s'intende che la parola è richiamata nel suo significato comune. Così il Progetto si astiene da definire la sommersione, l'incendio, l'inondazione, la frana ed il naufragio*»: Relazione Guardasigilli, p. 222.

<sup>223</sup> In tal senso ANTOLISEI, G. FIANDACA – E. MUSCO e MANZINI.

<sup>224</sup> Tra le tante, Cass., sez. I, 16 novembre 1999, Ascenzi, CED 216219; Cass., sez. I, 2 maggio 1995, Dell'Olio, CED 201619; Cass., sez. I, 17 febbraio 1995, p.m. in c. Merlo, CED 201531, DPP 1995, 1050; Cass., sez. IV, 26 ottobre 1990, Battista, CED 18986, CP 1993, 549.

*divoratrici che si propaghino con potenza distruttrice, così da porre in pericolo la incolumità di un numero indeterminato di persone; ne deriva che non ogni fuoco è, di per sé, ab origine, qualificabile come incendio; è tale (...) solo quando le fiamme, non controllate e non controllabili, assumano i connotati di cui sopra»<sup>225</sup>.*

Sono ben cinque le norme che, all'interno del codice penale, dettano la disciplina dell'incendio, ma gettando uno sguardo più ravvicinato alle diverse fattispecie occorre prender le mosse dall'art. 423 c.p., che reprime l'incendio comune doloso prevedendo due figure delittuose distinte, a seconda che l'incendio riguardi la cosa altrui ovvero la cosa propria.

#### ***6.1.1. L'incendio di cosa propria e quello di cosa altrui (art. 423 c.p.)***

Per quanto riguarda l'incendio di cosa altrui, la norma, al primo comma, punisce con la reclusione da tre a sette anni «*chiunque cagiona un incendio*». Il secondo comma, invece, stabilisce che «*la disposizione precedente si applica anche nel caso di incendio della cosa propria, se dal fatto deriva pericolo per l'incolumità pubblica*».

La storia della punibilità dell'incendio è oscillata tra due poli, a seconda che fosse dato risalto al pregiudizio economico arrecato ai beni distrutti dal fuoco, ovvero alla diffusività ed alla forza distruttiva delle fiamme, tale perciò da costituire una minaccia per la vita e l'incolumità fisica delle persone.

---

<sup>225</sup> Cass., sez. IV, 6 dicembre 1988, Bambina, CED 180588, GP 1989, II, 617. In merito, però, si segnala anche un orientamento diverso in virtù del quale non è richiesto che il fuoco abbia forza prorompente e distruggitrice: v. Tribunale di Torino, Seconda Corte di Assise, 14 novembre 2011, Sent. Thyssenkrupp.

In merito a tale ambiguità, la scelta del legislatore del '30 è stata netta, nel senso cioè di operare una chiara distinzione tra l'*incendio*, l'*appiccamento del fuoco* ed il *danneggiamento*.

Le norme sull'incendio comune, doloso e colposo, mirano infatti, come del resto si evince dalla stessa lettura delle norme, a tutelare l'incolumità pubblica dai danni e dai pericoli che derivano da un incendio.

Per quanto riguarda la differenza tra incendio di cosa altrui e incendio di cosa propria, occorre rilevare come il primo sembri incarnare un reato di pericolo presunto, in quanto il pericolo non compare tra gli elementi espressi della fattispecie; e come il secondo, invece, sembri modellato sullo schema dei pericoli concreto, dal momento che la fattispecie annovera, come elemento espresso, il «*pericolo per l'incolumità pubblica*». È stato, però, rilevato<sup>226</sup> che la differente formulazione delle due fattispecie dell'incendio è solo apparente: anche l'incendio di cosa altrui, infatti, deve esser interpretato come un evento che concretamente incarna il pericolo per un numero indeterminato di persone. D'altro canto, come ha affermato la Corte Costituzionale, solo includendo il pericolo per l'incolumità pubblica tra i requisiti della fattispecie di cui al primo comma si possono superare le obiezioni di legittimità costituzionale, fondate sulla violazione dell'art. 3 Cost., a proposito della rilevanza espressa del pericolo per l'incolumità pubblica nell'incendio di cosa propria e non nell'incendio di cosa altrui.

La condotta di chi dolosamente vuole provocare un incendio può estrinsecarsi nel deliberato appiccamento del fuoco sia direttamente, ossia dando fuoco alla cosa attraverso, ad esempio, l'uso dei fiammiferi;

---

<sup>226</sup> S. CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, in *Trattato di diritto penale – Parte speciale*, diretto da G. MARINUCCI - E. DOLCINI, 2003, Pisa, cit., p. 122.

sia indirettamente, cioè appiccando il fioco a una cosa che è in grado di propagare le fiamme ad un'altra, come, ad esempio, a un liquido o sostanza infiammabile che poi aggredisce il bene che si vuole incendiare<sup>227</sup>.

Tendenzialmente, comunque, si richiede il dolo generico: l'agente, cioè, deve rappresentarsi e volere il verificarsi di un incendio pericoloso per la pubblica incolumità.

È ammissibile, in ogni caso, anche il dolo eventuale: si pensi, infatti, all'appartenente ad un clan mafioso che, usando una tanica di benzina, dia fuoco ad un negozio per intimidire il proprietario che si rifiuta di pagare il pizzo, accettando l'eventualità che le fiamme possano assumere la fisionomia e le dimensioni di un incendio, mettendo così in pericolo la vita e/o l'incolumità fisica di chi abita sopra quel negozio ovvero di eventuali passanti.

La condotta colposa, invece, si caratterizza per la contrarietà ad una specifica regola cautelare di fonte giuridica che mirava ad impedire il verificarsi dell'incendio (colpa specifica); si segnala, però, anche come assumano rilevanza quelle condotte che si pongono in contrasto con regole non codificate, aventi una finalità preventiva degli incendi (colpa generica).

Rispetto alla fattispecie oggetto del nostro esame, vale a dire l'art. 256*bis* TUA, bisogna evidenziare come l'impossibilità di sussumere la condotta di illecita combustione dei rifiuti nell'ambito applicativo dell'art. 423*bis* sia stata rilevata dallo stesso legislatore: nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, infatti, si legge

---

<sup>227</sup> S. CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, in *Trattato di diritto penale – Parte speciale*, diretto da G. MARINUCCI - E. DOLCINI, 2003, Pisa, cit., p. 134.

come «(...)Non si presta a una più efficace repressione la fattispecie di incendio contemplata dall'art. 423 del codice penale, che dottrina e giurisprudenza consolidate riservano ai casi nei quali sia appiccato un fuoco distruggitore, di notevole portata diffusiva e di difficile estinzione; tali requisiti, calibrati sul bene giuridico della pubblica incolumità, non si prestano a colpire il fenomeno che qui interessa nelle sue concrete manifestazioni, caratterizzate dalla combustione di rifiuti, anche pericolosi, in terreni pubblici e privati, anche isolati, con emissioni nocive suscettibili di propagarsi a colture e a centri densamente abitati»<sup>228</sup>.

### **6.1.2. L'incendio boschivo (art. 423bis c.p.)**

L'art. 423bis contiene una norma che reprima una peculiare figura di incendio: l'*incendio boschivo*.

Tale norma, in particolare, è stata inserita nel codice penale dal decreto legge 4 agosto 2000, n. 220, art. 1, comma 1, recante «*disposizioni urgenti per la repressione degli incendi boschivi*», convertito con modificazioni nella legge 6 ottobre 2000, n. 275<sup>229</sup>.

Il primo comma prevede la figura dolosa: si punisce, infatti, con la reclusione da quattro a dieci anni «*chiunque cagiona un incendio su boschi, selve o foreste ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui*».

---

<sup>228</sup> Relazione di accompagnamento al disegno di conversione in legge presentato il 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate, Camera dei Deputati, n. 1885, cit., p. 2.

<sup>229</sup> L'introduzione dell'art. 423bis c.p. ricorre anche nel successivo decreto legge 21 novembre 2000, n. 353, forse per effetto di una svista del legislatore. v. S. CORBETTA, *Art. 423bis*, in E. DOLCINI - G. MARINUCCI (a cura di), *Codice penale commentato*, 2<sup>a</sup> Edizione, 2006, p. 3197

Il secondo comma, invece, prevede la corrispondente figura colposa, stabilendo che «*se l'incendio di cui al primo comma è cagionato per colpa, la pena è della reclusione da uno a cinque anni*».

L'art. 423bis, inoltre, prevede anche due circostanza aggravanti speciali dell'incendio boschivo, sia esso doloso o colposo: ai sensi del terzo comma «*le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree protette*»; il quarto comma, poi, dispone che «*le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate della metà, se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente*».

Per quanto concerne il bene giuridico tutelato da tale fattispecie delittuosa, occorre innanzitutto muovere dalle ragioni che hanno indotto all'introduzione di tale norma: si tratta, in particolare, di ragioni dettate dalla brusca impennata del numero degli incendi – nella maggior parte di origine dolosa – divampati nei primi mesi del 2000.

Partendo da tale premessa, ad un primo sguardo, anche tenendo conto della collocazione sistematica, sembrerebbe potersi affermare che il bene tutelato sia l'*incolumità pubblica*.

Una lettura più attenta, tuttavia, non può che mettere in luce come, in realtà, il legislatore abbia inteso accordare una protezione maggiore alla salvaguardia non tanto dell'incolumità pubblica, quanto piuttosto del patrimonio boschivo in sé considerato<sup>230</sup>.

L'art. 423bis, comma 1, richiede il dolo generico in quanto l'agente deve rappresentarsi e volere il verificarsi di un incendio boschivo; si segnala, in ogni caso, come siano ammissibili tutte le forme

---

<sup>230</sup> In tal senso S. CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, in *Trattato di diritto penale – Parte speciale*, diretto da G. MARINUCCI - E. DOLCINI, 2003, Cedam Editore, cit., p. 194.; dello stesso parere anche C. CUPELLI, *Il legislatore gioca col fuoco: gli incendi boschivi (art. 423bis c.p.) fra emergenza e valore simbolico del diritto penale*, in *Indice penale*, 2002, p. 181 e ss.

di dolo, compreso il dolo eventuale, che ricorre, ad esempio, nel caso di chi, volendo incassare l'indennità di un'assicurazione contro i danni, dia fuoco alla propria baita, non indietreggiando di fronte all'eventualità che le fiamme si diffondano anche nel bosco circostante.

La fattispecie dell'incendio boschivo, inoltre, può configurarsi anche in caso di colpa, essendo necessario, a tal fine, che la colpa stessa si fondi sulla violazione di una regola cautelare la cui osservanza avrebbe impedito il riconoscibile e prevedibile verificarsi dell'evento incendiario.

## **6.2. *La disciplina di cui all'art. 6 della Legge 30 dicembre 2008, n. 210***

Il decreto legge 6 novembre 2008, n. 172<sup>231</sup> è stato, come abbiamo avuto modo di accennare nel primo capitolo di questo elaborato, emanato dal Governo Berlusconi nel tentativo di fronteggiare l'emergenza rifiuti che, all'epoca, affliggeva la Campania.

Il provvedimento è stato, quindi, convertito nella Legge 30 dicembre 2008, n. 210, il cui articolo 6 merita la nostra attenzione, dal momento che costituiva uno degli appigli normativi cui il legislatore, prima dell'entrata in vigore della nuova fattispecie delittuosa, si rivolgeva in caso di incendio di rifiuti.

In particolare, al primo comma del suddetto articolo 6 si legge che «*Nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti (...): a) chiunque in modo incontrollato o presso*

---

<sup>231</sup> Recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché misure emergenti di tutela ambientale.

*siti non autorizzati abbandona, scarica, deposita sul suolo o nel sottosuolo o immette nelle acque superficiali o sotterranee ovvero incendio rifiuti pericolosi, speciali ovvero rifiuti ingombranti domestici e non, (...), è punito con la reclusione fino a tre anni e sei mesi; se l'abbandono, lo sversamento, il deposito o l'immissione nelle acque superficiali o sotterranee riguarda rifiuti diversi, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da cento euro a seicento euro; b) i titolari di imprese ed i responsabili di enti che abbandonano, scaricano o depositano sul suolo o nel sottosuolo in modo incontrollato e presso siti non autorizzati o incendiano i rifiuti, ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee, sono puniti con la reclusione da tre mesi a quattro anni se si tratta di rifiuti pericolosi e con la reclusione da sei mesi a cinque anni se si tratta di rifiuti pericolosi; (...).»*

Come si evince dalla lettera della norma cui ci si è riferiti, quindi, in materia esisteva già un esplicito riferimento normativo alla combustione dei rifiuti.

Il legislatore del 2013, però, non ha evidentemente ritenuto sufficiente quanto già previsto nel nostro ordinamento giuridico, andando ad introdurre un'apposita norma che disciplinasse, appunto, esclusivamente ed in modo più approfondito la combustione illecita dei rifiuti.

Si deve, inoltre, rilevare come, diversamente da quanto previsto dall'articolo 6 della legge 30 dicembre 2008, n. 210, il nuovo articolo 256*bis* si contraddistingua per un ambito di applicazioni che non conosce limitazioni dettate da situazioni emergenziali, dal momento che, come avremo del resto modo di approfondire, è prevista un'apposita circostanza aggravante nel caso in cui il reato risulti commesso in

territori che siano, o comunque siano stati, interessati da dichiarazioni di emergenza nel settore dei rifiuti.

### **6.3. *La fattispecie di disastro ambientale***

La giurisprudenza ha manifestato in più di una circostanza la tendenza a sfruttare la previsione innominata e “a maglie larghe” di cui all’art. 434 c.p. in funzione di contrasto delle fenomenologie di inquinamento più allarmanti sul piano sociale: infatti, la fuoriuscita di una nube tossica in seguito al guasto di un impianto industriale o l’ammasso di rifiuti tossici (e radioattivi) nel sottosuolo o sul fondale marino sono stati talora inquadrati in giurisprudenza nella previsione dell’art. 434 c.p.<sup>232</sup>

L’idoneità a determinare l’alterazione dell’ecosistema è stata, infatti, ritenuta sufficiente a determinare la sussumibilità del fatto nel largo e generico concetto di *disastro*, sul presupposto che l’art. 434, comma 1, c.p. funga da clausola di adeguamento e di estensione automatica della disciplina alle nuove fenomenologie di danno o pericolo, derivanti dall’incessante sviluppo scientifico-tecnologico<sup>233</sup>.

Come osservato, dunque, eventi di disastro ambientale sono stato sino ad ora ricondotti allo schema normativo di “*altro disastro*” (cd disastro “innominato”) di cui all’art. 434 del codice penale.

---

<sup>232</sup> Per un’ipotesi di disastro innominato ambientale, v. Cass., 23 maggio 1986, in *Riv. trim. pen. ec.*, 1988, 727, con nota MINGHETTI, relativamente al tragico incidente avvenuto all’Icmesa di Seveso; sulla vicenda giudiziaria relativa al caso Seveso, v. PERINI 2002, 392 ss.; sull’inconciliabilità dell’ipotesi del cd disastro ecologico con la struttura della fattispecie di disastro innominato, a causa della natura indeterminata, immateriale e diffusa del bene “ambiente” cui si contrapporrebbe la natura non indeterminata dell’oggettività giuridica “pubblica incolumità”, v. PIERGALLINI, 2004, 280, nt. 282.

<sup>233</sup> In tal senso PADOANI, GROSSO.

Si tratta, peraltro, di ipotesi spesso scrutinate dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che ha ritenuto legittimo l'inquadramento<sup>234</sup>, affermando che il delitto di disastro colposo innominato (artt. 434 e 449 c.p.) è integrato da un "macroevento", che comprende non soltanto gli accadimenti disastrosi di grande ed immediata evidenza (crollo, naufragio, deragliamento, ecc.) che si verificano in un arco di tempo ristretto, ma anche quegli eventi non immediatamente percepibili, che possono realizzarsi in un arco di tempo anche molto prolungato, che pure producano quella compromissione delle caratteristiche di sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persone e della collettività che consentono di affermare una lesione della pubblica incolumità<sup>235</sup>. In altra occasione, e con specifico riferimento proprio ad ipotesi di disastro derivante da condotte stratificate nel tempo, per effetto di un'imponente contaminazione di siti mediante accumulo sul territorio e sversamento nelle acque di ingenti quantitativi di rifiuti speciali altamente pericolosi, la Corte<sup>236</sup> ha osservato che requisito del reato di disastro di cui all'art. 434 c.p. è la potenza espansiva del nocumento unitamente all'attitudine ad esporre a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone, sicché, ai fini della configurabilità del medesimo, è necessario un evento straordinariamente grave e complesso, ma non eccezionalmente immane.

La Suprema Corte ha altresì affermato<sup>237</sup> che per la particolare struttura dell'art. 434 c.p. il disastro ambientale innominato è delitto a consumazione anticipata, in quanto la realizzazione del mero pericolo

---

<sup>234</sup> Cass., sez. III, 14 luglio 2011, n. 46189, Passariello ed altri, Rv. 251592, cit.

<sup>235</sup> Cass., sez. IV, 17 maggio 2006, n. 4675, P.G. in proc. Bartalini e altri, Rv. 235669.

<sup>236</sup> Cass., sez. V, 11 ottobre 2006, n. 40330, Pellini, Rv. 236295, cit.

<sup>237</sup> Cass., sez. IV, 5 maggio, n. 36626, Mazzei, Rv. 251428, in una fattispecie di reiterata abusiva attività estrattiva da una cava con alterazione di corsi d'acqua, inondazioni, instabilità ambientale e pregiudizio per la dinamica costiera.

concreto del pericolo è idonea a consumare il reato mentre il verificarsi dell'evento (di cui al comma secondo) funge da circostanza aggravante; il dolo è intenzionale rispetto all'evento di disastro ed è eventuale rispetto al pericolo per la pubblica incolumità; mentre per la configurabilità dell'ipotesi colposa è necessario che l'evento si verifichi<sup>238</sup>.

In materia, comunque, è stato più e più volte richiesto al legislatore un intervento espresso in virtù del quale si andasse a disciplinare con un norma *ad hoc* il disastro ambientale.

Inevitabile, quindi, riferirsi, ora, all'art. 452<sup>quater</sup>, introdotto dalla legge 28 maggio 2015, n. 122 in materia di ecoreati e rubricato, appunto, *disastro ambientale*.

La disposizione di nuovo conio prevede che «*costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'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 al pericolo*».

Le condotte di cui al seguente articolo sono punite con la reclusione da 5 a 15 anni. La norma prevede, inoltre, una clausola di riserva (“*fuori dai casi previsti dall'articolo 434*”) volta a differenziare il disastro ambientale dal relativo crollo di costruzioni o altri disastri dolosi, vale a dire il cd disastro innominato che, come precedentemente

---

<sup>238</sup> In tal senso Corte di Cassazione, Settore penale, Relazione dell'Ufficio del Massimario, n. III/04/2015.

già affermato, ha finora svolto funzione di supplenza per la mancanza di uno specifico delitto di disastro ambientale.

In merito alla disciplina del disastro ambientale, infine, è solo il caso di accennare alle diverse perplessità che son state sollevate finanche dallo stesso Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, ma che si ritiene vadano affrontate in altra e più opportuna sede.

## **7. *Fonti ed obblighi comunitari: la direttiva 2008/99/CE***

Il diritto penale dell'ambiente ha dato il via, come è noto, al dibattito circa l'ammissibilità di obblighi comunitari di criminalizzazione<sup>239</sup> e circa la ricerca di un punto di equilibrio nella tensione dialettica tra l'ordinamento comunitario che li impone e quello nazionale che è, invece, chiamato a recepirli.

Per quanto concerne l'Italia, in materia di obblighi comunitari in relazione alla tutela ambientale, in particolare, si deve rilevare come tutti, o quasi, i principi comunitari siano stati espressamente richiamati nei principi generali del TUA, oltre che più puntualmente in relazione ai singoli istituti o settori: si è così dato vita ad un fenomeno di "nazionalizzazione" dei principi comunitari.

---

<sup>239</sup> Sul tema SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale: una dialettica perpetua?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 171 ss.; BERNARDI, *L'uropeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004, p. 20 ss.; ID., *Politiche di armonizzazione e sistema sanzionatorio penale*, in AA.VV., *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007, p. 241 ss.; VAGLIASINDI, *Obblighi di penalizzazione di fonte europea e principi di politica criminale: le indicazioni promananti dalla materia ambientale*, in GRASSO-PICCOTTI-SICURELLA, *L'evoluzione del diritto penale nei settori di interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 133 ss.

In materia di obblighi comunitari, comunque, la fonte principale è rappresentata senza dubbio dalla direttiva 2008/99/CE<sup>240</sup> sulla “tutela penale dell’ambiente”.

In particolare, il provvedimento può esser interpretato come una sorta di compromesso in epilogo allo scontro tra Commissione e Consiglio in merito all’ammissibilità del ricorso agli strumenti del diritto comunitario per l’avvicinamento e l’armonizzazione delle legislazioni penali nazionali, costituendo al contempo un parametro di riferimento per tutti i futuri interventi dell’Unione Europea in ambito penale.

Per quanto concerne la direttiva, il legislatore comunitario, esprimendo la propria preoccupazione per l’aumento dei reati ambientali<sup>241</sup>, ha fondato le ragioni dell’emanazione di una simile direttiva a contenuto penalistico sul fatto che le conseguenze dei reati ambientali si estendono spesso al di là delle frontiere degli Stati membri in cui i reati vengono commessi e, soprattutto, la maggior parte delle volte i sistemi sanzionatori nazionali appaiono inadeguati e inefficaci.

In realtà, la direttiva non dispone né la tipologia né tanto meno l’entità della pena da comminare, limitandosi a fissare esclusivamente i requisiti minimi delle condotte punibili.

Prima di andare ad analizzare la direttiva nel suo contenuto, è solo il caso di accennare al come, secondo alcuni<sup>242</sup>, la direttiva si sia caricata di una serie di aspettative di innovazione<sup>243</sup> che, secondo parte della dottrina<sup>244</sup>, sono state poi deluse.

---

<sup>240</sup> Approvata, con procedura ordinaria, dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 19 novembre 2008.

<sup>241</sup> Secondo considerando.

<sup>242</sup> A. ALBERICO, *Obblighi di incriminazione e “controlimiti” nell’adempimento della direttiva 2008/99/CE in materia di tutela penale dell’ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2/2014, cit., p. 246-247.

<sup>243</sup> L. SIRACUSA, *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, in *Riv.it. dir. proc. pen.*, 2008, 863 ss.; B. ROMANO, *L’ambiente e la legge penale: obblighi comunitari e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. pen.*

Procedendo, ora, nell'esame della direttiva, la prima fattispecie in cui ci si imbatte è quella che reprime la condotta «*di scarico, emissione o 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 e alla qualità delle acque ovvero alla fauna o alla flora*»<sup>245</sup>.

La direttiva, dunque, prende posizione rispetto alla struttura dell'incriminazione, contemplando l'ipotesi tanto del reato di danno quanto di quello di pericolo concreto.

Procedendo, si incontrano le disposizioni in materia di raccolta, gestione, trasporto e spedizione dei rifiuti, che producano i medesimi eventi di danno o pericolo concreto<sup>246</sup>; l'esercizio di un impianto in cui siano svolte attività pericolose o nel quale siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochino gli eventi cui si siamo già riferiti<sup>247</sup>; le condotte concernenti materiale nucleare o radioattivo, sempre con i medesimi eventi di danno o pericolo concreto<sup>248</sup>; l'uccisione, distruzione, possesso o prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette<sup>249</sup>, ovvero il commercio delle stesse<sup>250</sup>. Vi sono, poi, le disposizioni che invitano all'incriminazione di

---

*econ.*, 2009, p. 717 ss.; VAGLIASINDI, *Gli strumenti di contrasto alla criminalità ambientale: realtà e prospettive*, in *Dir. comm. int.*, 2010, p. 449 ss.

<sup>244</sup> Per una severa critica delle scelte del nostro legislatore, A. L. VERGINE, *Rossi di vergogna, anzi paonazzi...*, leggendo la legge comunitaria 2009, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, p. 129 ss.

<sup>245</sup> Art. 3 lett. a).

<sup>246</sup> Art. 3 lett. b) e c).

<sup>247</sup> Art. 3 lett. d).

<sup>248</sup> Art. 3 lett. e).

<sup>249</sup> Art. 3 lett. f).

<sup>250</sup> Art. 3 lett. g).

qualsiasi azione che provochi il deterioramento di un *habitat* all'interno di un sito protetto<sup>251</sup>.

Tutte le condotte cui abbiamo accennato devono caratterizzarsi per l'*illiceità*<sup>252</sup>, la *potenzialità offensiva*<sup>253</sup> e la *sussistenza di un nesso psichico*, consistente nell'intenzionalità ovvero nella grave negligenza<sup>254</sup>.

Quanto al piano degli autori, questi possono essere sia persone fisiche che giuridiche, quando il crimine è commesso al loro vantaggio da soggetti titolari di una posizione dominante in senso all'ente.

Come abbiamo avuto modo di osservare, il modello di incriminazione prescelto dal legislatore comunitario è quello dei reati di pericolo concreto o di danno, il che costituisce una radicale inversione rispetto alla tendenza del legislatore italiano a prediligere i reati di pericolo astratto<sup>255</sup>.

---

<sup>251</sup> Art. 3 lett. h.

<sup>252</sup> Per illiceità si intende la realizzazione di un fatto in violazione della legislazione della normativa comunitaria extrapenale o della legislazione e dei provvedimenti amministrativi adottati dagli Stati membri in attuazione della normativa europea.

<sup>253</sup> Si sanzionano, infatti, le condotte che risultino in grado di provocare il decesso o lesioni gravi alle persone e danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo, delle acque ovvero alla fauna ed alla flora.

<sup>254</sup> Comunemente tradotta nella colpa grave. Sull'elemento soggettivo, anche in relazione alla legislazione italiana a carattere contravvenzionale, v. VAGLIASINDI, *Obblighi di penalizzazione di fonte europea e principi di politica criminale*, cit., p. 147.

<sup>255</sup> Si segnali, come sostenuto da A. ALBERICO (*op. ult. cit.*, p. 250, nt. 60), che il ricorso a fattispecie di danno o pericolo concreto non costituisce una scelta indolore, dal momento che si dovrà necessariamente ottenere la prova della sussistenza del nesso causale tra la condotta di illecita immissione, emissione o sversamento ed il relativo danno, secondo le tipologie prescritte dalle norme. Il che riapre il dibattito sulla causalità cumulativa. Su questo tema, v. LO MONTE, *Uno sguardo sullo schema della legge delega per la riforma dei reati in materia di ambiente: nuovi «orchestrali» per vecchi «spartiti»*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2008, p. 97.

## 7.1. *L'attuazione della direttiva 2008/99/CE*

Il 7 luglio 2011 il Consiglio dei Ministri ha varato il decreto legislativo n. 121/2011, attuativo, tra l'altro, della direttiva sulla tutela dell'ambiente 2008/99/CE<sup>256</sup>.

L'approdo a tale risultato normativo è stato piuttosto travagliato<sup>257</sup>, a maggior ragione se si considera che già la suddetta direttiva era stata emanata in sostituzione di una precedente decisione quadro<sup>258</sup>, annullata dalla Corte di Giustizia<sup>259</sup> in quanto fondata su una base giuridica, gli artt. 29 e ss. del Trattato sull'Unione Europea nella versione consolidata dal Trattato di Nizza, giudicata inappropriata.

In ogni caso, come è stato rilevato<sup>260</sup>, ad una prima lettura d'insieme, il decreto di attuativo offre meno di quello che la direttiva sembrava promettere a gran parte dei commentatori<sup>261</sup>, e ciò nonostante la lunga attesa.

---

<sup>256</sup> Per un primo commento del decreto legislativo, v. A. MADEO, *Un recepimento solo parziale della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 9, p. 1055 ss.; C. MANDUCHI, *La riforma dei reati ambientali e il D.lgs. 121/2001: prime riflessioni*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, p. 731 ss.; V. PLANTAMURA, *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, p. 918 ss.; C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, Pisa, 2009, p. 232 ss.

<sup>257</sup> Per una ricostruzione dettagliata dell'iter normativo, v. A. SCARCELLA, *Con le poche norme necessarie all'adeguamento un'occasione perduta per ripensare il sistema*, in *Guida dir.*, 2011, 38, p. 30 ss.

<sup>258</sup> Trattasi della decisione quadro GAI 2003/80.

<sup>259</sup> CGCE, 13 settembre 2005, C-176/039. Per una ricostruzione dell'evoluzione delle competenze penali dell'Unione Europea a partire da tali pronunce fino all'assetto conseguente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, v. A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, p. 2326 ss.

<sup>260</sup> C. 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 [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), p. 1.

<sup>261</sup> Sulle novità attese in dottrina all'indomani della direttiva citata, v. M. BENOZZO, *La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'ambiente*, 2009, n. 5, p. 301; G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99 CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale*

L'assetto delle fattispecie incriminatrici, infatti, è pressoché rimasto invariato, avendo il legislatore ritenuto che il sistema punitivo esistente fosse già idoneo a soddisfare gli obblighi di tutela penale imposti in sede europea<sup>262</sup>.

In particolare, diversamente da quanto richiesto dall'art. 3 lett. a) della direttiva, non sono state introdotte fattispecie di pericolo concreto o di danno rilevante per le matrici ambientali o per la salute ed integrità fisica delle persone: la tutela penale contro gli inquinamenti è, pertanto, rimasta ancorata a reati di pericolo astratto, senza riferimenti alcuni a decessi o lesioni gravi o a danni significativi per l'ambiente.

L'unica vera novità è data dall'estensione dei reati ambientali anche alle personalità giuridiche, attuata con l'introduzione dell'art. 25undecies nel corpus normativo del d.lgs. 231/2001.

Inoltre, assolutamente marginale è il ruolo delle due contravvenzioni inserite *ex novo* all'interno del codice penale: ci si riferisce, in particolare, agli articoli 727bis (“*Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette*”) e 733bis (“*Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto*”).

---

italiano, in *Dir. comm. intern.*, 2010, p 458 ss.; C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, Pisa, 2009, p 232 ss.; L. SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); *contra*, per la tesi della sufficienza, quanto a struttura delle fattispecie, dell'esistente modello italiano di tutela penale dell'ambiente rispetto allo *standard* minimo preteso dalla direttiva 2008/99/CE v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, p. 66 ss.; dello stesso parere, E. LO MONTE, *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'ambiente*, 2009, p. 236.

<sup>262</sup> M. SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli enti per reati ambientali (note a margine del d.lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 1, 2012, p. 17 ss.

## **7.2. La responsabilità degli enti per i reati ambientali (art. 25undecies d.lgs. 231/2001)**

Come abbiamo avuto modo di accennare precedentemente, l'art. 7 del d.lgs. 121/2011 ha introdotto nel *corpus* del d.lgs. 231/2001 l'art. 25undecies (“*Reati ambientali*”) che sancisce l'estensione della responsabilità degli enti proprio ai reati ambientali.

Si tratta di una novità di grande rilievo se si considera che una delle lacune certamente più macroscopiche del nostro sistema di tutela ambientale era proprio quella relativa alla mancata previsione di una corresponsabilizzazione sanzionatoria delle persone giuridiche.

È un dato ormai notorio, peraltro, che la più pericolosa “criminalità ambientale”, orientata alla massimizzazione del profitto, sia oggi una “criminalità d'impresa”<sup>263</sup>, spesso organizzata in strutture societarie<sup>264</sup>, la cui impunità – nell'alveo del sistema repressivo del d.lgs. 231/2001 – offriva a tali soggetti criminali un vantaggio competitivo, anche sul piano internazionale, ingiustificato e a maggior ragione sanzionabile in sede comunitaria<sup>265</sup>.

In realtà il legislatore già in passato si era posto il problema dell'estensione della responsabilità delle persone giuridiche ai reati ambientali, soprattutto in occasione dell'approvazione del Codice dell'ambiente.

---

<sup>263</sup> Sulle interrelazioni tra questi due paradigmi di criminalità, cfr. C. E. Paliero, *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, pp. 909 ss.

<sup>264</sup> P. GRASSO, *Premessa*, in *Rapporto Ecomafia 2007*, a cura dell'Osservatorio Ambiente e Legalità, Milano, 2007, p. 7 ss.; G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona*, cit., p. 449 ss. (par. 1 e 2).

<sup>265</sup> In tal senso, M. SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli enti per reati ambientali (note a margine del d.lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 1, 2012, p. 17 ss.

Infatti, l'art. 192 TUA, relativo al divieto di abbandono di rifiuti, prevede, al comma 4, che «*qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica e i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa (...)*».

Una parziale estensione della responsabilità degli enti ai reati ambientali, inoltre, si è avuta anche con l'introduzione dell'art. 24<sup>ter</sup> d.lgs. 231/2001, che inserisce tra i reati-presupposti una serie di fattispecie associative in materia di criminalità organizzata, tra cui l'art. 416 c.p. (“*Associazione per delinquere*”).

Tornando alla norma *de qua*, comunque, il legislatore delegato ha chiarito quali siano le specifiche fattispecie punitive attuative degli obblighi comunitari in quanto ritenute funzionalmente corrispondenti alle condotte di cui alla direttiva<sup>266</sup>.

In particolare, il nuovo art. 25<sup>undecies</sup> d.lgs. 231/2001 richiama i nuovi reati introdotti nel codice penale agli articoli 727<sup>bis</sup> e 733<sup>bis</sup>; i reati di scarico in assenza di valida autorizzazione o in violazione di limiti tabellari; i reati di attività di gestione di rifiuti non autorizzata; i reati di omessa bonifica; i reati riguardanti l'inquinamento provocato dalle navi e quelli sull'inquinamento doloso.

Si tratta di un ventaglio di reati molto più snello rispetto all'originaria versione del decreto legislativo. Lo snellimento del catalogo originario si può probabilmente spiegare alla luce dei rilievi critici avanzati, anche in sede di commissioni parlamentari, sulla

---

<sup>266</sup> Si tenga conto, infatti, che la direttiva impone di corresponsabilizzare le persone giuridiche in relazione a tutte le fattispecie ambientali di cui è imposta l'introduzione nell'ordinamento nazionale.

eccessiva estensione dei reati-presupposto rispetto a quanto richiesto dalla direttiva comunitaria.

In ogni caso, nell'attuare tale alleggerimento punitivo è stato osservato come non sia stato utilizzato alcun metodo formale di selezione degli illeciti, ricorrendo piuttosto ad un mero metodo qualitativo<sup>267</sup>.

Infine, deve osservarsi come il recepimento attuato dal Consiglio dei Ministri abbia creato una forte disparità di trattamento a seconda che il reato sia commesso da persone fisiche o da persone giuridiche: infatti, la disciplina risulta esser improntata a scarsa severità per le persone fisiche, destinatarie di illeciti penali contravvenzionali soggetti a prescrizione breve e a pene piuttosto blande, non di rado oblationabili, mentre esprime significativo rigore per gli enti, destinatari di sanzioni pecuniarie tutt'altro esigue.

Si pensi, a titolo esemplificativo, che nel caso più frequente di gestione abusiva di rifiuti non pericolosi il soggetto apicale potrà “chiudere” la sua vicenda penale pagando 13.000 euro a titolo di oblazione, o magari potrà tentare la via statisticamente non impossibile della prescrizione della contravvenzione; l'ente, invece, rischierà una sanzione amministrativa pecuniaria da 25.800 a 387.250 euro, senza possibili vie di fuga quali l'oblazione o la prescrizione<sup>268</sup>.

Per quanto riguarda la responsabilità degli enti nel caso di combustione illecita di rifiuti, si ritiene che la fattispecie di cui all'art.

---

<sup>267</sup> In tal senso, M. SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli enti per reati ambientali (note a margine del d.lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 1, 2012, p. 17 ss.

<sup>268</sup> In tal senso C. 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 [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), p. 17.

256bis non sia suscettibile di estensione di responsabilità: appare, infatti, altamente improbabile l'imputazione del reato *de qua*, a maggior ragione se si consideri l'impossibilità dell'ente di riuscire a garantire per ogni individuo, ipoteticamente idoneo ad attivare la condanna incriminata.

### **7.3. *L'omessa riformulazione dei reati ambientali***

Come già osservato, l'aspetto che più balza all'occhio nell'esaminare il decreto attuativo della direttiva comunitaria 2008/99/CE è senz'altro costituito dalla mancata introduzione nell'ordinamento giuridico interno proprio dei reati corrispondenti alle fattispecie descritte nella normativa europea<sup>269</sup>.

Il legislatore nostrano ha, infatti, ritenuto che lo Stato italiano fosse adempiente alle prescrizioni sanzionatorie previste dalla direttiva già con la normativa penale esistente.

Le forti perplessità manifestate dai commentatori in merito al non corretto adempimento dei vincoli comunitari<sup>270</sup> appaiono, almeno apparentemente, fondate su un dato normativo inconfutabile: le fattispecie comunitarie, infatti, tipizzano illeciti ambientali eterogenei rispetto alle norme incriminatrici esistenti nell'ordinamento italiano. La discrasia, in particolare, risulta evidente ed attiene alla profonda diversità

---

<sup>269</sup> Specificatamente le «*Infrazioni*» di cui all'art. 3 dir. 2008/99/CE.

<sup>270</sup> C. MANDUCHI, *La riforma dei reati ambientali*, cit. p. 735: l'A. paventa possibili questioni di legittimità costituzionale in rapporto all'art. 117 Cost.; in termini molto netti A. MADEO, *Un recepimento solo parziale*, cit., p. 1062; si veda anche, sebbene in relazione alla legge comunitaria, L. SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva*, cit., p. 2, e ivi ampi rimandi bibliografici; nonché le osservazioni di Confindustria, margine dello schema di decreto legislativo che suggerivano, criticamente rispetto alla mancata previsione di fattispecie di danno e di pericolo in adempimento dei vincoli comunitari, riconsiderare impostazione normativa coerentemente con i principi di offensività e di legalità.

strutturale tra i modelli punitivi: le direttive europee prevedono quasi esclusivamente fattispecie modellate come illeciti di danno o di pericolo concreto ai beni ambientali o alla salute delle persone<sup>271</sup>; i reati ambientali già presenti nella legislazione complementare italiana tipizzano, invece, quasi esclusivamente violazioni meramente formali, e cioè fattispecie di pericolo astratto<sup>272</sup>.

È proprio questa profonda divergenza in ambito politico-criminale che aveva, nella tutela penale dell'ambiente, creato l'aspettativa della dottrina di una riforma radicale del sistema dei reati ambientali: la legge di attuazione, in particolare, avrebbe dovuto far abbandonare i pregressi paradigmi di tutela anticipata, dando vita a nuove fattispecie improntate al rispetto del principio di offensività e di sussidiarietà dell'intervento penale.

Peraltro, in prospettiva di adeguamento ai vincoli comunitari, l'intervento penale avrebbe dovuto investire anche l'elemento soggettivo degli illeciti: le direttive, infatti, impongono di sanzionare penalmente i fatti sorretti dal dolo o dalla colpa grave<sup>273</sup>

La questione, tuttavia, può essere impostata diversamente: le prescrizioni sanzionatorie contenute nelle direttive europee rappresentano, infatti, soltanto *norme minime*, restando impregiudicata la facoltà degli Stati membri di mantenere in vigore o adottare misure più

---

<sup>271</sup> Nella maggior parte delle fattispecie, infatti, è presente un evento descritto mediante la formula generale che la condotta «provochi o possa provocare il decesso o lesioni grave alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, ovvero alla fauna o alla flora». Per un'illustrazione delle diverse tipologie di eventi lesivi descritti dalle fattispecie comunitarie, v. A. MADEO, *Un recepimento solo parziale*, cit., p. 1057.

<sup>272</sup> Sulla struttura dei reati ambientali nell'ordinamento italiano e sulle problematiche conseguenti in tema di offensività ed effettività, tra gli altri, v. C. BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, anti giuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008; L. SIRACUSA, *Tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007; V. PLANTAMURA, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, Bari, 2007.

<sup>273</sup> La natura contravvenzionale degli illeciti ambientali, invece, ne consente la punizione anche a titolo di colpa lieve.

stringenti finalizzate ad un'efficace tutela penale dell'ambiente. In quest'ottica, la decisione del legislatore di mantenere arretrata la soglia dell'intervento penale potrebbe essere astrattamente ascrivibile proprio alla logica politico-criminale di una maggiore stringenza della risposta punitiva<sup>274</sup>.

#### **8. *La nuova normativa in materia di ecoreati come attuazione degli obblighi comunitari***

Le fattispecie delittuose introdotte nel nostro ordinamento giuridico con la legge 22 maggio 2015, n. 68, costituiscono, in un certo senso, una risposta all'inadempimento degli obblighi comunitari di cui si era resa protagonista l'Italia.

Nonostante nell'articolato non vi siano espliciti richiami alle fonti comunitarie, infatti, la novella si collega a quanto richiesto dalla direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE<sup>275</sup> del 19 novembre 2008.

In concreto, la legge di nuovo conio è composta da tre articoli e prevede, come del resto abbiamo avuto modo di accennare nel capitolo precedente, l'introduzione nel codice penale di un nuovo Titolo *Vibis* (“*Dei delitti contro l'ambiente*”).

Tra i cinque nuovi reati previsti, meritano quantomeno un accenno anche il reato di inquinamento ambientale e quello di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività.

---

<sup>274</sup> In tal senso, C. RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento*, cit., p. 7

<sup>275</sup> In tal senso, Cass. pen., Ufficio del Massimario, relazione III/04/2015.

### **8.1. *Il reato di inquinamento ambientale (art. 452bis c.p.)***

Il delitto di inquinamento ambientale, disciplinato *ex art. 452bis* c.p. punisce con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da 10.000 a 100.000 euro chiunque abusivamente cagioni una compromissione o un deterioramento significativo e misurabile delle acque, dell'aria, del suolo o del sottosuolo, ovvero di un ecosistema, della flora o della fauna.

La previsione risulta esser costruita come delitto di evento o di danno: in particolare, l'evento risulta esser costituito dalla compromissione o dal deterioramento, significativi e misurabili, dei beni ambientali indicati in modo specifico.

In quanto concepito come reato a forma libera ("*chiunque...cagiona...*"), inoltre, l'inquinamento nella sua materialità può consistere non solo in condotte che attengono direttamente ad acqua, aria e rifiuti, ma anche in immissioni di elementi come, ad esempio, sostanze chimiche, materiali radioattivi, ecc.

L'inquinamento, tra l'altro, potrà esser cagionato sia attraverso una condotta attiva che attraverso un comportamento omissivo improprio.

### **8.2 *Il delitto di traffico e abbandono di materiale radioattivo (art. 452sexies c.p.)***

Il nuovo art. 452*sexies* c.p. incrimina la condotta di chi abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di

materiale ad alta radioattività, prevedendo un aumento di pena se dal fatto deriva il pericolo per il deterioramento o la compromissione delle acque, dell'aria, del suolo o del sottosuolo, ovvero dell'ecosistema, della flora o della fauna, ed un ulteriore aggravamento sanzionatorio fino alle metà se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone.

La pena prevista è quella della reclusione da 2 a 6 anni e della multa da 10.000 a 50.000 euro.

Si tratta di una norma a più fattispecie, da cui deriva che il reato è configurabile allorché il soggetto abbia posto in essere anche una sola delle condotte ivi previste; deve, inoltre, escludersi il concorso formale di reati quando un unico fatto concreto integri contestualmente più azioni tipiche alternative previste dalla norma, poste in essere senza apprezzabile soluzione di continuità dallo stesso soggetto<sup>276</sup>.

In merito, infine, è solo il caso di ricordare che nell'ordinamento esisteva già una disposizione simile: infatti, l'art. 3 della legge 7 agosto 1982, n. 704<sup>277</sup>, sancisce che *«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 un solo danno alle cose di particolare gravità o si determina il pericolo di detto evento, si applica la pena della reclusione fino ad un anno»*.

---

<sup>276</sup> Cass. pen., Ufficio del Massimario, relazione n. III/04/2015, cit., p. 24.

<sup>277</sup> Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, con allegati, aperta alla firma a Vienna ed a New York il 3 marzo 1980.

## CAPITOLO III

### La combustione illecita di rifiuti

**SOMMARIO:** 1. Il fatto tipico del reato di cui al 1° comma, primo periodo – 1.1. Il secondo periodo del comma 1 – 1.2. Gli obblighi di rimessione in pristino e quelli risarcitori – 1.2.1 Il ripristino dello stato dei luoghi ed il reato di omessa bonifica nella disciplina di nuovo conio in materia di ecoreati – 2. Il fatto tipico del reato di cui al comma 2 – 2.1. Il tentativo negli illeciti amministrativi ambientali – 3. La disciplina delle circostanze. Il comma 3 – 3.1. La responsabilità di posizione del titolare dell'impresa – 3.2. Il comma 4: siti interessati dalla dichiarazione di emergenza – 4. Le confische obbligatorie – 4.1 Le disposizioni sulla confisca nei reati ambientali – 5. La combustione di rifiuti vegetali. Il sesto comma

#### ***1. Il fatto tipico del reato di cui al 1° comma, primo periodo***

La prima fattispecie è così delineata: «*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*».

Uno dei primi dati che cattura la nostra attenzione è senz'altro il ricorso alla clausola di riserva “*Salvo che il fatto non costituisca più grave reato*”, il cui utilizzo ha indotto taluno ad interrogarsi se tale inciso rappresenti un indizio della consapevolezza del legislatore che le nuove condotte di “combustione illecita di rifiuti” potrebbero integrare anche altri reati più gravi (come, ad esempio, l'incendio ex art. 423 c.p. o il cd disastro innominato ex art. 434, comma 2, c.p.) o meno gravi (come, ad esempio, l'incendio di rifiuti in territori nei quali vige proprio lo stato di emergenza rifiuti, ex art. 6 legge n. 210/2008), e che pertanto debba esser risolto dal legislatore questo concorso di reati, oppure sia stata collocata in esordio della norma più come clausola di stile, che non di riserva<sup>278</sup>.

Proseguendo nella nostra analisi della fattispecie, come si evince nella lettura della disposizione, la condotta è descritta dal legislatore in maniera molto dettagliata, con ciò imponendo che, perché si risponda di detto delitto, dovrà provarsi non solo il rapporto causa effetto tra il comportamento dell'autore e la combustione dei rifiuti e la previsione e la volontà dell'agente di cagionare detta combustione, ma anche che l'agente era consapevole, o comunque avrebbe potuto esserlo ricorrendo

---

<sup>278</sup> In tal senso A. L. VERGINE, *Tanto tuonò...che piovve! A proposito dell'art. 3 del d.l. 136/2013*, in *Ambiente & sviluppo*, 2014, cit., p. 8. In merito si segnala anche l'opinione di R. BERTUZZI, la quale ritiene che il ricorso alla clausola di riserva sia da sottendere alla volontà del legislatore di «risolvere il contrasto apparente di norme a favore di altre fattispecie interferenti con quella in esame»: *Abbruciamento rifiuti: terra dei fuochi è legge*, in *www.lexambiente.it*, 12 febbraio 2014, cit.

all'ordinaria diligenza, che detta modalità di combustione era illecita; che l'agente sapeva che quei rifiuti erano abbandonati o erano stati depositati in maniera incontrollata<sup>279</sup>. Quindi, con riferimento alla colpevolezza, si può affermare che si tratta di un delitto doloso, e ciò in quanto non è stata espressamente prevista la sua versione colposa<sup>280</sup>; ad avvalorare tale tesi, inoltre, anche l'orientamento della Corte Suprema di Cassazione, per cui, appunto, «*appare possibile ritenere necessaria la forma del dolo generico*»<sup>281</sup>.

Soggetto attivo del reato è “*chiunque*”: si tratta, quindi, di un reato comune, il cui fatto tipico, cioè, può essere realizzato da qualsiasi persona<sup>282</sup> e, quindi, anche da un privato.

Analizzando, poi, la condotta in sé considerata, non può non rilevarsi l'utilizzo della formula “*appicca il fuoco*”<sup>283</sup>.

Il ripudio del termine incendio è denso di implicazioni. Come già rilevato nelle pagine precedenti, infatti, è pacifico in dottrina quanto in

---

<sup>279</sup> In tal senso A. L. VERGINE, *Tanto tuonò...che piovve! A proposito dell'art. 3 del d.l. 136/2013*, in *Ambiente & sviluppo*, 2014, cit., p. 8-9; L. ALFANI, *Terra dei fuochi: il nuovo delitto di “combustione illecita dei rifiuti”*, in *Giurisprudenza penale*, 2014, p. 4; R. BERTUZZI, *Abbruciamento rifiuti: terra dei fuochi è legge*, in *www.lexambiente.it*, 12 febbraio 2014.

<sup>280</sup> Infatti, ex art. 42, comma 2, c.p.: «*Nessuno può essere punito per un fatto provveduto dalla legge come delitto, se non l'ha commesso con dolo, salvo i casi di delitto preterintenzionale o colposo espressamente preveduti dalla legge*”.

<sup>281</sup> Corte Suprema di Cassazione – Ufficio del Massimario, Relazione n. III/04/2013 del 18 dicembre 2013.

<sup>282</sup> C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale. Parte generale*, Milano, 2008, cit., p. 157; a tal proposito, inoltre, si ricorda che i cd reati propri sono, invece, «*quelli di cui possono essere autori soltanto determinate persone. (...) Nel reato proprio assume una specifica rilevanza la qualità o posizione del soggetto attivo, che vale a porlo in una particolare relazione con il bene protetto dalla norma. (...) anche talune fattispecie, in relazione alle quali la legge adopera, per definire l'autore, l'espressione “chiunque”, si atteggiano, però, in modo analogo ai reati propri, nella misura in cui, pur potendo essere commessi, in astratto, da “chiunque”, richiedono, tuttavia, per realizzarsi in concreto, che al momento del fatto il soggetto si trovi appunto in una particolare relazione con il bene protetto. (...) In relazione a questa categoria di ipotesi, si parla anche di reati “di mano propria”(...)»*, cit., p. 157-158.

<sup>283</sup> Sulla quale, S. CORBETTA, *Art. 424*, in E. DOLCINI, G. MARINUCCI (a cura di), *Codice penale commentato*, cit., p. 3203. Secondo l'A. l'appiccamento del fuoco «*si verifica quando il bene in tutto o in parte comincia a bruciare, pur senza sprigionare fiamme*».

giurisprudenza, che «*per poter essere qualificato incendio, il fuoco deve essere caratterizzato dalla vastità delle proporzioni, dalla tendenza a progredire e dalla difficoltà di spegnimento*»<sup>284</sup>. Il legislatore, invece, per ritenere integrato il delitto di cui all'art. 256bis sembra accontentarsi della presa delle fiamme sui rifiuti, indipendentemente dalla propagazione, anche solo potenziale, del fenomeno<sup>285</sup>. Il reato, dunque, si configurerà anche nel caso di un rogo individuale, circoscritto e senza alcuna possibilità di diffusione nello spazio<sup>286</sup>.

Sono, dunque, almeno secondo parte della dottrina<sup>287</sup>, due le condotte incriminate dal legislatore con questa fattispecie delittuosa: il bruciare rifiuti abbandonati ed il bruciare rifiuti depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate.

Ruolo centrale della condotta va perciò riconosciuto all'oggetto materiale della stessa: l'azione deve insistere su “*rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata*”<sup>288</sup>.

Nel testo licenziato dal Parlamento è scomparso l'inciso finale «*in aree non autorizzate*». Si tratta di una posizione avanzata in sede di commissione referente alla Camera, ove si è approvato uno specifico

---

<sup>284</sup> Si veda Tribunale di Torino, seconda Corte di Assise, 14 novembre 2011, sent. Thyssenkrupp n. 31095; Cass. pen., sez. I, 4 marzo 2010, n. 16295, in *Ced.* 246660; Cass. pen., sez. I, 3 febbraio 2009, n. 6250, in *Ced.* 243228; Cass. pen., sez. I, 14 gennaio 2009, n. 4417, in *Ced.* 242794.

<sup>285</sup> In tal senso A. ALBERICO, *Il nuovo reato di “combustione illecita di rifiuti”*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), cit., p. 8.

<sup>286</sup> In questi termini, va segnalata anche la differenza con la fattispecie di “incendio di cosa propria” (art. 423, comma 2, c.p.), la quale, oltre a menzionare comunque l'incendio, subordina la punibilità all'insorgenza di un pericolo per la pubblica incolumità.

<sup>287</sup> In tal senso, R. BERTUZZI, *Abbruciamento rifiuti: terra dei fuochi è legge*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 12 febbraio 2014.

<sup>288</sup> Si rammenti che la formula «deposito incontrollato» non si trova nell'elenco delle definizioni di cui all'art. 183 TUA e che la giurisprudenza ritiene “incontrollato” il deposito temporaneo, «*realizzato dal produttore, nel luogo in cui i rifiuti siano stati prodotti (e non presso terzi) che ecceda i limiti quantitativi o temporali previsti dall'art. 183 lett. bb) [...]*. Il deposito incontrollato assume così i contorni di un concetto normativo», così C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, cit.,

emendamento al fine di consentire l'applicazione della fattispecie ai roghi di rifiuti depositati in qualsiasi tipo di area<sup>289</sup>.

Non assume rilievo, quindi, il solo dato che l'oggetto del rogo sia il rifiuto, essendo necessario anche che questo si trovi in una collocazione non consona<sup>290</sup>.

L'intervento modificativo approvato in Parlamento non può che destare alcune perplessità: ad esempio, come sarà possibile argomentare che il rifiuto dato alle fiamme, ma giacente in un'area autorizzata sia depositato in maniera *incontrollata*? Non a caso, infatti, la maggiore difficoltà è data proprio dal non poter comprendere quale sia l'oggetto del "controllo" cui si riferisce il legislatore: si tratta di un controllo del sito di deposito oppure, come piuttosto sembrerebbe suggerire il dato letterale della disposizione, il controllo deve afferire alle modalità in cui avviene il deposito?.

Per meglio comprendere ciò cui ci si riferisce, si può prendere in esame l'esempio che suggerisce A. Alberico<sup>291</sup> e, in particolare, «*si pensi ai cassonetti collocati ordinariamente nelle strade: si tratta di siti di deposito temporaneo riconosciuti dall'ordinamento, ma non soggetti ad alcuna forma di controllo. La fattispecie potrà essere applicata nei casi di roghi di rifiuti posizionati al loro interno*<sup>292</sup>?».

La formulazione, in oggetto, inoltre, non sembra abbracciare neanche l'ipotesi di chi bruci, senza autorizzazione, propri rifiuti

---

<sup>289</sup> Cfr. la scheda dei lavori preparatori al d.d.l. A.C. 1885-A in relazione agli emendamenti approvati dalla VII Commissione.

<sup>290</sup> In tal senso anche C. RUGA RIVA, *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>291</sup> A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), cit., p. 10.

<sup>292</sup> Molto diverso, invece, sarebbe il caso dei rifiuti depositati in prossimità dei cassonetti, ma non al loro interno perché pieni. Rispetto a questa situazione, già di per sé inquadrabile nell'ambito dell'abbandono, ovvero del deposito incontrollato dei rifiuti, il reato sembrerebbe astrattamente configurabile.

regolarmente detenuti, che continuerà, di conseguenza, ad essere riconducibile alla fattispecie contravvenzionale di gestione abusiva tramite incenerimento<sup>293</sup>.

L'azione, in ogni caso, può concernere qualunque tipo di rifiuto; si segnala, del resto, come sia proprio il bene rifiuto ad atteggiarsi quale elemento normativo della fattispecie: per la consumazione del reato, quindi, è necessario che il soggetto agente abbia consapevolezza del bene che sta dando alle fiamme e della sua peculiare ed illegittima collocazione.

Inoltre, sul piano della collocazione sistematica, va segnalato come il legislatore abbia scelto di posizione la fattispecie delittuosa oggetto del nostro esame immediatamente dopo il reato di gestione non autorizzata di rifiuti e ciò fa pensare che, con tale scelta, si sia voluto in un certo senso qualificare la suddetta attività di combustione dei rifiuti come una forma qualificata di illecito smaltimento.

Infine, è indispensabile un riferimento alla rubrica della disposizione, la quale, ricorrendo al termine "*illecita*", contiene un'espressa clausola di antiggiuridicità, che non è, però, in alcun modo riproposta nel testo della norma, nemmeno attraverso il ricorso a formule quali, ad esempio, "*senza autorizzazione*", "*abusivamente*" *et similia*. Ciò non può che indurre a ritenere che si sta trattato di un mero utilizzo di termini superflui da parte del legislatore<sup>294</sup>.

---

<sup>293</sup> C. BERNASCONI, *Luci (poche) e ombre (molte) della nuova fattispecie di combustione illecita di rifiuti*, in *Studium iuris*, n. 3/15; C. RUGA RIVA, *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>294</sup> In tal senso anche A. L. VERGINE, *Il delitto di combustione illecita dei rifiuti, ex art. 256bis TUA, introdotto dal d.l. n. 136/2013: commento a prima lettura a valle della Legge di conversione (L. 6 febbraio 2014, n. 6, pubbl. G.U. n. 32 dell'8.02.2014)*, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).

### 1.1. *Il secondo periodo del comma 1*

«Nel caso in cui il fuoco sia appiccato a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni»: questo è quanto si legge nel secondo periodo del primo comma in commento.

Si tratta di una previsione che contempla una sanzione più grave (reclusione da tre a sei anni)<sup>295</sup> nel caso in cui la condotta abbia ad oggetto rifiuti pericolosi<sup>296</sup>.

Dal tenore letterale della norma, però, non risulta chiaro se ci si trovi di fronte ad un'autonoma fattispecie di reato o, viceversa, ad una mera previsione circostanziale del reato descritto nel primo periodo dello stesso comma<sup>297</sup>.

La scelta tra l'una o l'altra opzione interpretativa, come è stato osservato<sup>298</sup>, non è priva di conseguenze, sia dal punto di vista della disciplina cui ricondurre la fattispecie, sia per quel che, invece, riguarda l'elemento soggettivo.

In merito, secondo parte della dottrina<sup>299</sup>, si tratterebbe di una circostanza aggravante dal momento che la legge di conversione ha

---

<sup>295</sup> Si ricorda, infatti, che per la fattispecie delineata nel primo periodo del primo comma la pena prevista è quella della reclusione da due a cinque anni.

<sup>296</sup> La nozione di rifiuto pericoloso, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, è desumibile alla luce di quanto dispone l'art. 184, comma 4, d.lgs. 152/2006, che fa riferimento, a tal fine, alle cose dotate della «caratteristica di cui all'allegato I della quarta del presente decreto».

<sup>297</sup> In ipotesi simili a quella in oggetto, la giurisprudenza si è pronunciata ora a favore della natura circostanziale (v., tra le altre, Cass. pen., sez. III, 13 aprile 2010, n. 22006, in *Ced.* 247651, relativa alla fattispecie di cui all'art. 257 TUA) ora a favore della natura autonoma (Cass. pen., sez. III, 21 gennaio 2003, n. 9375, in *Ced.* 224171, concernente il reato di cui all'art. 256 TUA). A favore della natura autonoma della fattispecie, in dottrina, A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita dei rifiuti"*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), cit., p. 12; A. Di Tullio D'Elisii, *Il delitto di combustione illecita di rifiuti*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>298</sup> C. BERNASCONI, *Luci (poche) e ombre (molte) della nuova fattispecie di combustione illecita di rifiuti*, in *Studium iuris*, n. 3/15, p. 305.

<sup>299</sup> In tal senso A. L. VERGINE, *Il delitto di illecita combustione dei rifiuti, ex art. 256bis TUA, introdotto dal d.l. n. 136/2013: commento a prima lettura a valle della Legge di conversione (L. 6 febbraio 2014, n. 6, pubbl. G.U. n. 32 dell'8.02.2014)*, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).

modificato i commi 3, 4 e 5 dell'art. 256bis che, in precedenza, prevedevano espressioni al plurale: “delitti”, “fatti” e “reati di cui al comma 1”; queste espressioni, infatti, sembravano avallare la tesi in virtù della quale al primo comma fossero previste due fattispecie autonome di delitto di combustione dei rifiuti.

Oggi, invece, in seguito alle modifiche intervenute, per l'appunto, in sede di conversione del decreto legge, le stesse espressioni cui si siamo appena riferiti appaiono al singolare: “delitto”, “fatto” e “reato di cui al comma 1”. Ciò indurrebbe a ritenere che il legislatore abbia voluto dimostrare la propria preferenza per l'opzione interpretativa che vede nella natura pericolosa dei rifiuti una mera circostanza aggravante.

Vi è, però, anche chi<sup>300</sup> sostiene che l'ipotesi di cui al secondo periodo del primo comma configuri piuttosto un'autonoma fattispecie incriminatrice, e le ragioni sottese a tale tesi sono diverse.

Innanzitutto, si è sottolineato come, oltre alla specificazione dell'oggetto materiale della condotta, vale a dire il rifiuto pericoloso in luogo di quello comune, la norma non ripeta tutte le caratteristiche della fattispecie: manca, infatti, qualsiasi riferimento alla collocazione del rifiuto. Il legislatore, cioè, riformula la fattispecie, omettendo di valorizzare il riferimento al deposito illegittimo del rifiuto e, di conseguenza, evitando ogni qualsivoglia mero rinvio all'ipotesi “base” di combustione.

---

<sup>300</sup> In questo senso, come già accennato, A. ALBERICO nonché A. CORBO, *Decreto “Terra dei fuochi” – Corte Suprema di Cassazione – Ufficio del Massimario Relazione n. III/04/2013 del 18 dicembre 2013*, il quale precisa altresì che «non può però ritenersi del tutto implausibile, però, un inquadramento dell'ipotesi in termini di circostanza aggravante perché l'elemento differenziale rispetto alla fattispecie prevista dal primo periodo del medesimo comma è costituito esclusivamente dall'oggetto materiale, tanto più che questo si connota in termini di specialità e non di assoluta alterità».

Si segnala, in proposito, inoltre, anche un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi in riferimento agli artt. 256 e 257 TUA, che qualifica sempre come fattispecie autonome tutte le ipotesi che prevedono un aggravamento della pena quando il fatto ad oggetto un rifiuto pericoloso<sup>301</sup>.

Preferendo la ricostruzione del periodo in esame quale fattispecie autonoma, è indispensabile, ora, analizzare ciò che si atteggia quale elemento discretivo tra la stessa e la combustione semplice.

La pena, infatti, è aumentata in ragione del mero carattere “pericoloso” dei rifiuti su cui si appicca il fuoco e, dal momento che l’aggravio di pena è, appunto, fondato sulla connotazione di specialità, è indispensabile accertare la sussistenza del dolo anche rispetto a tale elemento.

In sede di giudizio, pertanto, occorrerà dimostrare la piena consapevolezza dell’imputato circa il carattere speciale del rifiuto, pena la ricollocazione della condotta nei confini della combustione semplice.

In merito è stato evidenziato che si tratterà di una prova tutt’altro che agevole, considerato che il carattere speciale del rifiuto dovrà passare per una necessaria valutazione tecnica che, difficilmente, potrà esser ascritta al singolo reo<sup>302</sup>.

La questione dell’accertamento del carattere pericoloso del rifiuto, in realtà, si è già posta anche in riferimento al reato di illecita gestione di rifiuti e, in quell’occasione, la Suprema Corte di Cassazione ha avuto modo di statuire che «*In tema di gestione di rifiuti, a seguito dell’entrata in vigore del nuovo elenco di rifiuti pericolosi dal 1° gennaio 2002*

---

<sup>301</sup> Sull’art. 256, Cass., sez. III, 28 settembre 2011, n. 42394 Ud. (dep. 17/11/2011) Rv. 251425; sull’art. 257, Cass., sez. III, 14 marzo 2007, n. 26479, Ud. (dep. 09707/2007) Rv. 237133.

<sup>302</sup> In tal senso A. ALBERICO, *Il delitto di “combustione illecita dei rifiuti”*, p. 12, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

*(Decisione CE 3 maggio 2000, n. 532 e succ. modd.) l'accertamento della pericolosità di un rifiuto prescinde dal riferimento alla sostanza in esso contenuta per i rifiuti contrassegnati da un asterisco, per i quali vige una presunzione assoluta di pericolosità entre, per i rifiuti in relazione ai quali la pericolosità viene fatta derivare dalle sostanze pericolose in essi contenute, è necessaria un'analisi per accertare se tali sostanza eccedano i limiti stabiliti»<sup>303</sup>.*

## **1.2. Gli obblighi di rimessione in pristino e quelli risarcitori**

La legge di conversione ha introdotto anche un ulteriore periodo al primo comma dell'art. 256bis, in cui si prevedono conseguenze restitutorie o risarcitorie: si legge, infatti, che *«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»*.

In merito occorre innanzitutto partire da una premessa: infatti, come è noto, nel diritto penale ambientale esistono diverse disposizioni che obbligano l'autore dell'illecito a ripristinare la situazione ambientale antecedente<sup>304</sup> o a provvedere alla bonifica o, ancora, che comunque consentono al giudice di subordinare alle suddette condotte riparatorie la concessione della sospensione condizionale della pena o il riconoscimento di attenuanti ad effetto speciale in capo a chi provveda al ripristino<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> Testualmente, Cass., sez. III, 11 marzo 2009, n. 19882 Ud. (dep. 11/05/2009) Rv. 243718.

<sup>304</sup> Si pensi agli obblighi di demolizione delle opere edilizie abusive (art. 35, d.p.r. n. 380/2001) e di quelle in contrasto con vincoli ambientali e paesaggistici (art. 181, comma 2, d.lgs. 42/2004), nonché agli obblighi di ripristino in relazione ai reati di discarica abusiva (art. 256, comma 3, TUA) e di traffico organizzato di rifiuti (art. 260, comma 4, TUA).

<sup>305</sup> In tal senso C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, cit., p. 23 ss.

Gli obblighi di rimessione in pristino e di bonifica, del resto, rispondono ad un'esigenza di effettività della tutela ambientale, di matrice comunitaria.

Rispetto alla fattispecie oggetto del nostro esame, però, è stato osservato da parte della dottrina<sup>306</sup>, come la tensione verso l'effettività cui abbiamo accennato risulti ostacolata dalla poca precisione dimostrata dal legislatore in sede di stesura del testo normativo, riscontrabile dalla costruzione terminologica a tratti approssimativa.

È stato, infatti, osservato come il soggetto su cui gravano gli *oneri accessori* sia qualificato come “*responsabile*”, e non “*colpevole*”<sup>307</sup>; risulta, inoltre, incerta anche la scelta semantica della descrizione degli obblighi restitutori e risarcitori, e ciò in quanto la norma afferma che il responsabile “*è tenuto*” al ripristino, al risarcimento ovvero al pagamento. Simile vincolo potrebbe comportare che, quanto meno in prima battuta, l'esecuzione dell'obbligo debba essere spontanea, e non ordinata dal giudice con la sentenza di condanna. Tale prospettazione, come è stato rilevato<sup>308</sup>, incide anche sulla natura dell'istituto: infatti, se generalmente si è d'accordo nel ritenere che conseguenze accessorie simili costituiscano mere sanzioni amministrative<sup>309</sup>, rispetto alla formulazione legislativa di cui ci stiamo occupando sembrerebbe più opportuno parlare di semplici obblighi di legge, in quanto tali

---

<sup>306</sup> A. ALBERICO, *Il delitto di “combustione illecita di rifiuti”*, cit., p. 13, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>307</sup> Si ricorda, in merito, che, ex art. 533 c.p.p., l'affermazione penale di *responsabilità* avviene attraverso il giudizio di *colpevolezza*, cui segue la *condanna*.

<sup>308</sup> <sup>308</sup> A. ALBERICO, *Il delitto di “combustione illecita di rifiuti”*, cit., p. 13, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); L. Alfani, *Terra dei fuochi: il nuovo delitto di “combustione illecita”*, p. 9, in *giurisprudenza penale*.

<sup>309</sup> In tal senso, C. RUGA RIVA, *Rifiuti*, Torino, 2011, cit., p. 110.

sanzionabili solo ove inadempiti, non costituendo già di per sé sanzioni<sup>310</sup>.

I dubbi di cui abbiamo riferito, inoltre, sembrano trovare ulteriore riscontro anche nell'obbligo di pagamento delle spese di bonifica, previsto «*anche in via di regresso*»: infatti, prevedere il regresso non fa che confermare la possibilità che il responsabile non si attivi spontaneamente e che, nelle more, provveda la pubblica amministrazione competente, titolata, poi, ad agire in rivalsa.

Si può giungere alle stesse conclusioni anche per quel che concerne il risarcimento del danno ambientale e ciò in quanto la quantificazione del danno andrebbe in ogni caso operata in altra sede e, conseguentemente, in assenza di determinazione del *quantum*, nessun danno è risarcibile<sup>311</sup>.

---

<sup>310</sup> La locuzione “*è tenuto*” ricorre, ad esempio, nella disposizione di cui all’art. 2087 c.c.. Tale norma, in particolare, è invocata per fondare la responsabilità penale in materia di infortuni sul lavoro. Come nel caso di specie, si tratta di una norma sprovvista di sanzione e, dunque, impiegata quale fonte di obbligo. In giurisprudenza, v. Cass., sez. IV, 04 luglio 2007, n. 32286, Ud. (dep. 29/09/2006) Rv. 235368, che richiama, appunto, l’art. 2087 c.c. proprio per fondare la posizione di garanzia. La decisione è annotata da D. Valenza, *Limiti strutturali del concetto di “posizione di garanzia” nella materia degli infortuni sul lavoro*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 3304 ss.; più di recente, Cass., sez. IV, 19 maggio 2011, n. 28780, Ud. (dep. 19/07/2011) Rv. 250761, che statuisce: «*In tema di delitti colposi derivanti da infortunio sul lavoro, per la configurabilità della circostanza aggravante speciale della violazione delle norme antinfortunistiche non occorre che siano violate norme specifiche dettate per prevenire infortuni sul lavoro, essendo sufficiente che l’evento dannoso si sia verificato a causa della violazione dell’art. 2087 cod. civ., che fa carico all’imprenditore di adottare, nell’esercizio di impresa, tutte le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l’integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori.*»

<sup>311</sup> In merito, per un ulteriore riscontro delle criticità segnalate, basti confrontare la normativa in esame con il quarto comma del successivo art. 260, il quale dispone che «*Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell’ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all’eliminazione del danno o del pericolo per l’ambiente*», ovvero con il secondo comma dell’art. d.lgs. 42/2004 in tema di reati paesaggistici, il quale precede che «*Con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato*» .

In proposito – si è detto<sup>312</sup> - il nuovo periodo conclusivo di cui al primo comma si sarebbe potuto meglio esprimere con la formula “*il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell’art. 444 c.p.p., ordina*”.

### ***1.2.1. Il ripristino dello stato dei luoghi e il reato di omessa bonifica nella disciplina di nuovo conio in materia di ecoreati***

Il nuovo art. 452*duodecies* c.p. dispone che, in caso di condanna o patteggiamento per uno dei nuovi reati ambientali, il giudice debba ordinare il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendo le spese per tali attività a carico del condannato o delle persone giuridiche obbligate al pagamento delle pene pecuniarie in caso di insolvibilità del primo.

Nella formulazione definitiva della norma, in particolare, è stato inserito un secondo comma, diretto a prevedere una più puntuale disciplina della procedura di ripristino dei luoghi attraverso il rinvio alle disposizioni del Codice dell’Ambiente che già prevedono tale procedura<sup>313</sup>.

La fattispecie penale di omessa bonifica, invece, è stata introdotta nel corso di un primo passaggio al Senato della Repubblica. Il nuovo art. 452*terdecies*, in particolare, statuisce che «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero per autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al*

---

<sup>312</sup> A. L. Vergine, *Il delitto di combustione illecita dei rifiuti, ex art. 256bis TUA, introdotto dal d.l. n. 136/2013: commento a prima lettura a valle della Legge di conversione (L. 6 febbraio 2014, n. 6, pubbl. G.U. n. 32 dell’8.02.2014)*, cit., p. 2, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it)

<sup>313</sup> Cass. pen., Ufficio del Massimario, relazione n. III/04/2015, cit., p. 31.

*ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a 80.000».*

La nuova fattispecie, è il caso di sottolinearlo, non corre alcun rischio di sovrapposizione con quella di cui all'art. 257 TUA cui ci siamo riferiti nel capitolo precedente: infatti, l'introduzione della clausola di riserva fa sì che essa operi solo nelle ipotesi di un superamento delle soglie di rischio che non abbia raggiunto gli estremi dell'inquinamento.

## ***2. Il fatto tipico del reato di cui al comma 2.***

Il secondo comma dell'art. 256bis sancisce che «*Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'art. 255, comma 1, (e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259) in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti*»: dunque, si punisce con le stesse sanzioni previste per il delitto consumato chi commette l'illecito amministrativo di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, o i reati di discarica abusiva, di spedizione, raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio o intermediazione abusivi “*in funzione*” della successiva combustione illecita degli stessi.

La disposizione, pertanto, tipizza una condotta di tentativo<sup>314</sup> “del reato di combustione di rifiuti, rilevante per l'ordinamento giuridico in

---

<sup>314</sup> Si ricorda che il delitto tentato è disciplinato ex art. 56 c.p., in virtù del quale «*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 di 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 un reato diverso. Se*

quanto contraddistinta dall'insita capacità di cagionare il risultato<sup>315</sup>, vale a dire la combustione, sulla base di un giudizio di prognosi postuma a base parziale<sup>316</sup>.

L'anticipazione della tutela che ne deriva appare, però, eccessiva, soprattutto alla luce della formulazione letterale della disposizione che, come suggerito<sup>317</sup>, non consente di stabilire, almeno non con precisione, se il legislatore abbia inteso riferirsi ad una direzione meramente soggettiva della condotta (e cioè come espressione di un dolo specifico) o, piuttosto, alla necessità di un oggettivo nesso direzionale dei comportamenti indicati verso la successiva combustione.

In realtà, l'interpretazione che appare preferibile è quella che ruota intorno al dolo specifico<sup>318</sup>, sebbene non priva di implicazioni problematiche in punto di armonia con i principi fondamentali del diritto penale. Infatti, nella fattispecie in commento il dolo specifico avrebbe il ruolo di qualificare come reato anche una condotta altrimenti non penalmente rilevante (ci si riferisce, in particolare, alla condotta di cui

---

*volontariamente impedisce l'evento, soggiace alla pena stabilita per il delitto tentato, diminuita da un terzo alla metà».* In dottrina, v. G. A. DE FRANCESCO, *Forme del dolo e principio di colpevolezza nel delitto tentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, 963; ID., *Fatto e colpevolezza nel tentativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 703; M. GALLO, *Le forme del reato*, Torino, 1975; ID., *Ancora sulla concezione normativa del delitto tentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1971, 744; B. PETROCELLI, *Il delitto tentato. Studi*, Padova, 1955.

<sup>315</sup> F. Bricola, voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, XIX, Torino, 1973, p. 85, il quale rimarca come l'idoneità vada riconosciuta *ex ante*, quale «*postulato necessario dell'attribuzione all'attentato di un contenuto di pericolosità concreta*».

<sup>316</sup> Si può in merito ritenere, come sostenuto anche da A. ALBERICO (*op. ult. cit.*, p. 19, nt. 66), che una condotta simile costituisca piuttosto attività preparatoria. In questo senso, potrebbe inquadrarsi la fattispecie nei cd reati ostantivi (o di scopo), su cui v. F. MANTOVANI, *Diritto penale, parte generale*, Padova, 2011, p. 222, secondo il quale questi «*coprono una sfera di atti anteriori al tentativo*» poiché equivoci nella direzione. Aderendo ad una simile ricostruzione, però, si ammetterebbe la configurabilità del tentativo, F. MANTOVANI, *op. ult. cit.*, cit., p. 453.

<sup>317</sup> C. BERNASCONI, *Luci (poche) e ombre (molte) della nuova fattispecie di combustione illecita di rifiuti*, in *Studium iuris*, 03/2015, p. 305 ss.

<sup>318</sup> In tal senso C. RUGA RIVA, *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo*, cit.,; in senso analogo A. CORBO, *Decreto "Terra dei fuochi"*, cit., il quale, però, propone una lettura in chiave oggettiva della fattispecie, richiedendo il compimento di atti diretti alla successiva combustione.

all'art. 255, comma 1, punita con la sola sanzione amministrativa)<sup>319</sup>, assurgendo la finalità tipizzata a «*momento fondante l'antigiuridicità penale*»<sup>320</sup> : il dolo specifico, cioè, esprimerebbe la meritevolezza di pena di una condotta diversamente inoffensiva secondo parametri penalistici.

In ogni caso, ciò che desta maggiori perplessità è l'equiparazione sanzionatoria tra l'ipotesi in commento e quella di cui al primo comma<sup>321</sup>. Una simile scelta, del resto, sembrerebbe dar adito alla voce dei seguaci dell'ultima versione della dottrina finalistica dell'azione (del *personales Unrecht*), i quali, concentrando l'attenzione sul disvalore dell'azione, finirono per affermare l'identità tra delitto tentato e delitto consumato<sup>322</sup>.

Tale impostazione, riconducibile al paradigma del *diritto penale dell'atteggiamento interiore*, intrisa di soggettivismo e di repressione del tipo di autore, appare in forte sospetto di incostituzionalità, paventandosi un contrasto con gli artt. 3 e 27 commi 1 e 3 Cost.<sup>323</sup>.

In merito, tra l'altro, è giusto il caso di accennare alla posizione assunta dalla Corte Costituzionale nel 1979<sup>324</sup>, la quale evidenziò in modo esplicito che «*le norme che assoggettavano il tentativo e la consumazione allo stesso regime penale costituiscono pur sempre alcunché di eccezionale rispetto ai principi ispiratori del diritto*

---

<sup>319</sup> Su questa tipologia di reati, v. N. MAZZACUVA, *Il disvalore di evento nell'illecito penale*, Milano, 1983, p. 220 e p. 223 ss.

<sup>320</sup> N. MAZZACUVA, *op. ult. cit.*, p. 227.

<sup>321</sup> La dottrina intervenuta sul punto sembra concorde: tra gli altri, C. RUGA RIVA, *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo: «la condotta di chi deposita illecitamente rifiuti è, infatti, meno grave di chi li brucia, non fosse altro perché oltre ad inquinare il suolo (e magari la falda acquifera) quest'ultimo inquina altresì l'aria»*; A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*; A. DI TULLIO D'ELISIS, *Il delitto di combustione illecita di rifiuti*.

<sup>322</sup> D. ZIELINSKI, *Handlungs-und Erfolgswert im Unrechtsbegriff*, Berlino, 1973.

<sup>323</sup> In tal senso, A. ALBERICO, *op. ult. cit.*, p. 21.

<sup>324</sup> Corte Cost. sent. n. 26 del 1979.

*italiano*», sottolineando, quindi, l'esigenza di uno scrutinio particolarmente rigoroso delle ragioni giustificatrici di un'eventuale deroga a siffatti principi.

## **2.1. *Il tentativo negli illeciti amministrativi ambientali***

Come abbiamo avuto modo di accennare, in diritto penale ricorre il tentativo quando un soggetto si attiva per commettere un reato, ma il reato non giunge a consumazione per cause impeditive estranee alla sua condotta.

L'art. 56 c.p., che disciplina, appunto, il delitto tentato, richiede in particolare la presenza di due requisiti: che si tratti di “*atti idonei*” e che tali atti risultino, ai fini della punibilità del tentativo, “*univoci*”.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, invece, non è ammissibile la punibilità del tentativo a titolo di colpa, e ciò a causa di un'incompatibilità ontologica tra i requisiti strutturali del tentativo e quelli della colpa<sup>325</sup>: l'assenza di volontà propria della colpa, infatti, non appare strutturalmente conciliabile con il requisito dell'univocità degli atti richiesta *ex art. 56 c.p.*

Fatta tale premessa, si può affermare che nell'ambito delle violazioni amministrative ambientali non è prevista la figura del tentativo, e ciò essenzialmente in quanto, come del resto abbiamo avuto modo di rilevare, la maggior parte degli illeciti amministrativi ambientali, proprio in quanto tali, sono, ad eccezione di rare ipotesi – tra

---

<sup>325</sup> Si ricorda, infatti, che il delitto è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imperizia o imprudenza ovvero inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline.

cui rientra senza dubbio la fattispecie delittuosa in commento - sanzionate da mere contravvenzioni.

Infatti, come appare dalla stessa rubrica dell'art. 56 c.p., la disposizione fa espresso riferimento esclusivamente ai delitti, escludendo la sua applicabilità proprio alle contravvenzioni. Si tratta di una precisa scelta di politica legislativa, non presentando l'esclusione del tentativo per le contravvenzioni alcun fondamento strutturale.

### ***3. La disciplina delle circostanze. Il comma 3***

I commi 3 e 4 dell'art. 256*bis* prevedono due distinte circostanze aggravanti speciali.

Ai sensi del comma 3, in particolare, la pena è aumentata di un terzo *«se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di impresa o comunque di un'attività organizzata»*.

Dal punto di vista degli scopi di tutela, quindi, la disposizione ribadisce ulteriormente come il reato che stiamo commentando sia destinato alla repressione di una specifica modalità di smaltimento illecito dei rifiuti: l'aggravante *de qua*, infatti, aumenta la pena quando la combustione diventa modalità di auto-smaltimento del rifiuto prodotto nell'esercizio dell'impresa.

Il dato letterale, purtroppo, desta qualche perplessità: occorre, infatti, innanzitutto, rilevare come la formulazione scelta dal legislatore non sembra consentire l'applicabilità dell'aggravante all'ipotesi di cui al comma 2 (*«...la pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al*

*comma...»*), anche se non si rintraccia alcuna ragione giustificatrice di una siffatta delimitazione<sup>326</sup>.

Incerto appare, poi, anche il riferimento all'essere il reato commesso «*nell'ambito di un'attività di impresa o comunque di un'attività organizzata*».

L'espressione “*delitto commesso in un'attività di impresa*”, infatti, già di per sé non è tipica né tanto meno determinata, soprattutto se si considera che ambito generalmente significa “*spazio circoscritto entro cui ci si muove e si agisce*”.

Non si comprende bene, poi, nemmeno l'utilizzo del “*comunque*” prima del riferimento all'ambito di attività organizzata: il lemma, del resto, è di solito classificato come congiunzione in tutti quei casi in cui regge il congiuntivo o ha valore avversativo nel senso di “*tuttavia*”, oppure come avverbio quando ha il senso di “*in ogni modo*”. Nel nostro caso, sembra si possa sostenere la tesi per cui abbia proprio la funzione di avverbio, indicando così tutte le volte in cui la condotta sia stata realizzata nell'ambito di un'attività organizzata<sup>327</sup>.

Per quanto concerne la locuzione “*attività organizzata*”, invece, il requisito qualificante è stato indicato dal legislatore già nel TUA nella tipizzazione del delitto di cui all'art. 260 (rubricato, appunto, “*attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*”)<sup>328</sup>: ci si riferisce, in particolare, alla creazione di una struttura di tipo imprenditoriale, quand'anche rudimentale, non importa se clandestina o meno, al cui interno operino più persone che danno vita, nella realtà criminologica, ad

---

<sup>326</sup> In tal senso C. BERNASCONI, *Luci (poche) e ombre (molte) della nuova fattispecie di combustione illecita di rifiuti*, in *Studium iuris*, 3/15, p. 306.

<sup>327</sup> In tal senso, L. ALFANI, *Terra dei fuochi: il nuovo delitto di “combustione illecita di rifiuti”*, in *giurisprudenza penale*, p. 11; A. L. VERGINE, *Tanto tuonò...che piovve*, in *Ambiente&sviluppo*, 1/2014, p. 9.

<sup>328</sup> Sul punto, v. C. RUGA RIVA, *Rifiuti*, Torino, 2011, cit., p. 106-110.

un reato plurisoggettivo<sup>329</sup>, anche se il delitto non è di per sé strutturato nella forma associativa.

In particolare, il confronto tra l'aggravante in commento e la fattispecie di cui all'art. 260 TUA è inevitabile, dal momento che quest'ultimo incrimina proprio un servizio integrato di gestione abusiva di rifiuti, essendo necessaria una pluralità di condotte di cessione, ricezione, trasporto, raccolta, recupero o smaltimento<sup>330</sup>.

Aderendo a questa ricostruzione, la fattispecie così aggravata potrebbe assorbire le condotte illecite, già di per sé reato, prodromiche alla combustione: verrebbe, cioè, incriminato, e punito con la sanzione più grave, l'ultimo atto di gestione illecita del rifiuto, consistente, appunto, nel relativo smaltimento mediante combustione<sup>331</sup>.

Se, invece, si condivide la soluzione interpretativa in virtù della quale l'aggravante andrebbe applicata ai casi di combustione di rifiuti prodotti all'esito di un'attività di impresa, la locuzione "*nell'ambito di un'attività organizzata*" non sarebbe più suscettibile di autonoma applicazione, atteggiandosi piuttosto come inutile pleonasma, considerato che il concetto di impresa evocato dal legislatore assume necessariamente il significato di attività economica organizzata.

In ogni caso, qualunque sia la soluzione interpretativa che si preferisce, sembra si possa affermare che l'aggravante di cui al comma 3 dell'art. 256*bis* si pone su un piano di assoluta continuità strutturale con

---

<sup>329</sup> Sulla natura plurisoggettiva, v. *contra* Cass., sez. III, 12 gennaio 2011, n. 15630 Ud. (dep. 20/04/2011) Rv. 249984.

<sup>330</sup> Secondo la Corte di Cassazione, sez. III, 03 novembre 2009, n. 46705 Cc. (dep. 03/12/2009) Rv. 245605, il reato ha natura abituale: «*Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) è reato abituale in quanto è integrato necessariamente dalla realizzazione di più comportamenti della stessa specie*». Secondo C. RUGA RIVA, *Rifiuti*, Torino, 2011, cit., p. 107 e 109, il delitto assume, piuttosto, la struttura di un reato complesso.

<sup>331</sup> In tal senso A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita dei rifiuti"*, cit., p. 22, in [www.penaleocontemporaneo.it](http://www.penaleocontemporaneo.it).

quanto disposto dal precedente art. 256, essendo tale norma applicabile esclusivamente a soggetti “*titolari di imprese ed ai responsabili di enti*”.

### **3.1. *La responsabilità di posizione del titolare dell'impresa***

Innovando rispetto alla disciplina contenuta nel decreto legge originario, la legge di conversione inserisce, nel tessuto dello stesso terzo comma, un nuovo periodo: si legge, infatti, «*Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma, 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*».

Questa aggiunta parlamentare, purtroppo, non appare di facile lettura.

In primo luogo, è particolarmente complesso stabilire a quale altra responsabilità possa affiancarsi quella in parola. Il dato normativo, infatti, specifica che il titolare dell'impresa un cui dipendente ha commesso il delitto di cui al comma 1 è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza. In proposito, come è stato osservato<sup>332</sup>, delle due l'una: o l' “*anche*” è involontariamente stato inserito dal legislatore, e in tal caso andrebbe escluso dal testo della norma in quanto si configurerebbe, altrimenti, una chiara ipotesi di responsabilità penale oggettiva o di posizione; oppure “*anche*” significa

---

<sup>332</sup> A. ALBERICO, *Il nuovo reato di “combustione illecita di rifiuti”*, cit., p. 24; L. ALFANI, *Terra dei fuochi: il nuovo delitto di combustione illecita di rifiuti*, cit., p. 11.

esattamente quel che significa, e quindi si ipotizzerebbe che il titolare, già concorrente nel reato con il proprio dipendente, risponderebbe “*anche*” per omessa vigilanza sull’operato dello stesso e allora la norma andrebbe espulsa dall’ordinamento perché si punirebbe per la stessa condotta due volte il titolare dell’impresa.

Inoltre, oltre alla descritta responsabilità, la norma prevede “*altresì*” l’applicazione delle sanzioni amministrative di cui all’art. 9, comma 2, del d.lgs. 231/2001<sup>333</sup>.

Il catalogo di sanzioni interdittive richiamato dal legislatore, però, mal si presta ad esser applicato in capo ad una persona fisica: le suddette sanzioni, del resto, sono state inserite nel nostro ordinamento giuridico proprio al fine di interdire l’attività di un ente beneficiario della commissione di un reato, risultando assolutamente inidonee ad impedire le azioni umane. Probabilmente solo l’interdizione dall’esercizio dell’attività ha concrete possibilità di applicazione, e comunque a patto che si faccia riferimento alla sola attività di titolare o gestore dell’impresa nel cui ambito è stato commesso il reato di combustione.

---

<sup>333</sup> Si tratta, in particolare, delle sanzioni interdittive: a) l’interdizione dall’esercizio dell’attività; b) la sospensione o la revoca dalle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell’illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di pubblico servizio; d) l’esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l’eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

### ***3.2. Il comma 4: siti interessati dalla dichiarazione di stato di emergenza***

Il quarto comma dell'art. 256bis sancisce che : «*la pena è aumentata di un terzo se il fatto di cui al primo comma è commesso in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225*».

La circostanza in parola, cioè, aggrava la pena quando la condotta di illecita combustione si consuma su rifiuti che giacciono incontrollati presso territori interessati dalla dichiarazione di stato di emergenza<sup>334</sup>; essa, in particolare, si articola in due momenti, considerato che il legislatore ha inteso dare rilevanza non solo alla dichiarazione di emergenza rifiuti *in essere*, ma anche a quelle passate, nei limiti dei cinque anni antecedenti il fatto.

Quindi, qualora la combustione dovesse intervenire in cogenza della dichiarazione di emergenza, l'aumento della pena risulterebbe giustificato dall'aggravamento dell'offesa al bene protetto, già compromesso per condotte esterne all'agente e che, pertanto, versa in una situazione di "minorata difesa". Il reo, cioè, pur consapevole dello stato di emergenza, e dunque della già critica condizione del bene protetto, decide di compiere un'azione che contribuirà all'aggravamento dello *status quo*, affiancandosi alle cause che hanno già determinato lo stato di emergenza stesso e, quindi, operando quale causa sopravvenuta.

---

<sup>334</sup> Sul punto si segnala la posizione di A. L. VERGINE, *Tanto tuonò...che piovve*, cit., p. 10, in *Ambiente&Sviluppo*, la quale critica la scelta di attribuire alla localizzazione geografica il ruolo di circostanza, anziché di presupposto del reato come già nella legge n. 210/2008, perché così la stessa potrebbe andare in bilanciamento con eventuali attenuanti.

La circostanza, pertanto, da un lato segnala una peculiare gravità oggettiva della condotta; dall'altro, però, partecipa anche di una maggiore intensità del dolo, qualificando negativamente la personalità criminale dell'agente, il quale dimostra assoluto disprezzo per la salute dell'ambiente e per gli interventi pubblici di salvaguardia e recupero.

Meno felice, però, risulta esser la scelta del legislatore di aggravare la pena anche nel caso in cui la dichiarazione di emergenza sia cessata: infatti, non si comprende innanzitutto in virtù di quale specifico criterio si sia selezionato il termine di cinque anni come limite di rilevanza nel tempo trascorso dalla dichiarazione di emergenza, apparendo la scelta legislativa del tutto arbitraria.

Più in generale, poi, resta comunque problematico apprezzare il fondamento politico-criminale dell'aumento della pena, dal momento che la cessazione della fine dell'emergenza certifica che l'intervento pubblico ha consentito di superare positivamente il momento di criticità e riporta la gestione dei rifiuti alla normalità. È stato, infatti, osservato<sup>335</sup> che la retroattività appare di dubbia ragionevolezza: l'assenza attuale di emergenza sembra, del resto, significare, agli occhi del legislatore, il venir meno della situazione di particolare vulnerabilità dell'ambiente che sola giustifica un trattamento differenziato per uguali condotte.

Inoltre, non sembra nemmeno possibile poter sostenere la tesi per cui la pregressa dichiarazione di emergenza sia in qualche modo sintomatica del futuro pericolo di nuove situazioni di emergenza.

Emerge, pertanto, un forte carattere simbolico nell'opzione incriminatrice, sintomatico della volontà del legislatore di dimostrarsi pronto ad una maggiore repressione penale in tutti quei territori che risultino oggetto di particolare interesse mediatico.

---

<sup>335</sup> C. RUGA RIVA, *Il decreto*, cit.

Perplessità sussistono, inoltre, anche sul piano soggettivo: infatti, trattandosi di delitti non previsti anche in forma colposa, ci si interroga sulla reale possibilità di dimostrare e provare la conoscenza della circostanza che quei territori erano stati, in un passato più o meno recente, oggetti di provvedimenti d'urgenza. La circostanza *de qua*, in altre parole, si sostanzia in un cd "obbligo di memoria", seppur non può non tenersi conto di come risulti difficile pretendere e dimostrare che un cittadino qualunque possa avere precisa e ferma contezza di tutte le zone del territorio nazionale già interessate da dichiarazioni di emergenza.

In ogni caso, resta il dato per cui, con tale disciplina, come del resto già rilevato nelle pagine precedenti, si è inteso assegnare allo stato di emergenza un mero ruolo circostanziale, non costituendo infatti, diversamente dal passato, presupposto dell'applicabilità della fattispecie.

#### **4. Le confische obbligatorie**

Il delitto di combustione illecita di rifiuti conferma come la sanzione patrimoniale rappresenti la nuova frontiera della repressione criminale<sup>336</sup>.

La confisca, in particolare, ha ormai assunto una funzione repressiva, finendo per rappresentare una sanzione nei confronti del

---

<sup>336</sup> A. ALESSANDRI, voce *Confisca nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, p. 52 ss.; C. VISCONTI, *Dalla "vecchia" alle "nuove" confische penali: recenti tendenze di un istituto tornato alla ribalta*, in *Studium iuris*, 2002, p. 960 ss.; D. FONDAROLI, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale. Ablazione patrimoniale, criminalità economica, responsabilità delle persone fisiche e giuridiche*, Bologna, 2007; G. LUNGHINI, L. MUSSO, *La confisca nel diritto penale*, spec. *Corr. merito*, 2008; A. M. MAUGERI, *Relazione introduttiva*, in A. M. MAUGERI (a cura di), *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2008, p. 84 ss.; V. MAIELLO, *Confisca, CEDU e Diritto dell'Unione tra questioni risolte ed altre ancora aperte*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 3-4, 2012, p. 43 ss.

reo<sup>337</sup> a scapito della finalità preventiva e cautelare legata alla pericolosità della cosa<sup>338</sup>.

Il quinto comma dell'art. 256bis incide sulla disciplina delle misure di sicurezza patrimoniali adottabili, prevedendo due diverse ipotesi di confisca obbligatoria conseguenti l'accertamento del reato: *«I mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati, sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea alle condotte di cui al citato comma 1 del presente articolo e che non si configuri concorso di persona nella commissione del reato. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444<sup>339</sup> del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi»*.

Prima di andare ad analizzare il comma in commento, però, pare opportuno ricordare che la confisca è una misura di sicurezza consistente nell'espropriazione e devoluzione, a favore dello Stato, *«delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto»<sup>340</sup>*. Si tratta, in particolare, di una misura *facoltativa*: spetterà, infatti, al giudice stabilire se il provvedimento ablativo risulti necessario al fine di impedire che la disponibilità della cosa da parte del reo possa rappresentare un incentivo alla commissione

---

<sup>337</sup> Per questa analisi, e per le relative argomentazioni, A. L. VERGINE, *Brevi note sulla confisca nei reati ambientali*, in *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, cit., specie p. 1046 ss.

<sup>338</sup> In tal senso, C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, cit., p. 25.

<sup>339</sup> Ex art. 444, comma 1, c.p.p.: *«L'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione, nella specie e nella misura indicata, di una sanzione sostitutiva o di una pena pecuniaria, diminuita fino a un terzo, ovvero di una pena detentiva quando questa, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino a un terzo, non supera cinque anni soli o congiunti a pena pecuniaria»*.

<sup>340</sup> Art. 240 c.p.

di nuovi reati. Il secondo comma dell'articolo 240 c.p., invece, dichiara *obbligatoria* la confisca delle cose che costituiscono «*il prezzo*» del reato e delle cose di cui la «*la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione e l'alienazione*» costituiscono il reato.

Per quanto concerne, invece, la disciplina dettata per la confisca dei mezzi di trasporto utilizzati per commettere reati ambientali, si sottolinea come, in merito, non sia stato previsto un unico regime applicativo né all'interno del TUA né con riferimento alla normativa speciale di cui alla legge n. 210/2008<sup>341</sup>.

Fatta tale premessa, la prima ipotesi di confisca contemplata dal quinto comma attiene ai «*mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1*»<sup>342</sup>: ancora una volta, quindi, si esclude espressamente l'applicabilità della confisca in relazione ai mezzi eventualmente utilizzati per la realizzazione del reato di cui al secondo comma.

Quanto ai mezzi di trasporto in sé considerati, si segnala come la norma sia stata oggetto di modifiche in sede di conversione parlamentare, essendosi ritenuto necessario precisare la non felice costruzione ricorrente nel testo governativo che, appunto, richiedeva che il mezzo fosse stato impiegato nella consumazione del reato. Ci si è resi, dunque, conto di come non sarebbe potuto esser possibile utilizzare il veicolo per appiccare direttamente il fuoco ai rifiuti abbandonati o depositati in maniera incontrollata: il mezzo, infatti, per esser suscettibile di confisca, dovrà essere stato utilizzato per il trasporto dei rifiuti inceneriti.

---

<sup>341</sup> A. L. VERGINE, *Brevi note sulla confisca nei reati ambientali*, in (a cura di Vinciguerra e Dassano) *Scritti in memoria di G. Marini*, ESI, 2010, 1037 ss.

<sup>342</sup> In tal modo sostituendo la disciplina recata dal decreto legge che faceva, invece, riferimento ai mezzi di trasporto utilizzati per la commissione del reato.

La norma, poi, prevede, diversamente dalla formulazione dell'originario decreto legge, che la confisca riguardi i mezzi utilizzati per il trasporto, e non già gli stessi mezzi di trasporto: sarà pertanto consentita l'ablazione anche di mezzi diversi da quelli idonei al trasporto delle persone.

In merito, inoltre, problemi interpretativi vengono sollevati anche dalla stessa locuzione utilizzata per individuare l'oggetto materiale del trasporto: si fa, infatti, riferimento a «*rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti (...)*». Come rilevato<sup>343</sup>, ove mai la volontà del legislatore dovesse risultare esser stata quella di delimitare la possibilità di confisca dei mezzi al solo trasporto di rifiuti già *inceneriti*, non avrebbe alcun senso la previsione *de qua* dal momento che il trasporto si collocherebbe in una fase successiva all'esaurimento della condotta tipica e priva di un autonomo contenuto di disvalore.

Inoltre, il trasporto di rifiuti già inceneriti contribuisce a migliorare lo stato dei luoghi ove è avvenuta la combustione, evitando che il terreno ne assorba i resti nocivi e che il vento contribuisca alla loro diffusione nelle zone e negli abitati limitrofi<sup>344</sup>.

Non stupiranno, pertanto, le diverse incertezze relativamente alla natura giuridica dell'istituto che son sorte a causa della formulazione lessicale e della struttura della disposizione. Ciò che pare si possa affermare, in ogni caso, è che il veicolo si atteggi quale strumento del

---

<sup>343</sup> C. BERNASCONI, *Luci (poche) e ombre (molte) della nuova fattispecie di combustione illecita di rifiuti*, in *Studium iuris*, 3/2015, cit., p. 307.

<sup>344</sup> A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita dei rifiuti"*, cit., p. 28, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

reato<sup>345</sup>, evidenziandosi il requisito della pericolosità del possesso del bene in capo al reo. Il giudice, del resto, anche in ipotesi di confisca obbligatoria, deve pur sempre valutare la pericolosità “soggettiva” del bene<sup>346</sup>, esaminando se la connessione con il reato sia stabile ovvero solo occasionale<sup>347</sup>.

La legge di conversione ha, poi, mantenuto il rinvio all’art. 259, comma 2, TUA, il quale statuisce che *«alla sentenza di condanna, o quella emessa ai sensi dell’articolo 444 del c.p.p., per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto»*. Si potrebbe, pertanto, ritenere che anche nella ipotesi in oggetto la confisca possa esser disposta solo a seguito di sentenza di condanna o di sentenza emessa ai sensi dell’art. 444 c.p.p.

---

<sup>345</sup> D. NOTARO, *Le singole misure di sicurezza*, in F. PALAZZO, C. E. PALIERO (a cura di), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, III, *Le conseguenze sanzionatorie del reato*, a cura di G.A. DE FRANCESCO, p. 525 ss.

<sup>346</sup> Dicitura impiegata da G. VASSALLI, *Confisca come indennizzo?*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 51. Secondo la giurisprudenza, *«per “cose che servono a commettere il reato”, ai sensi dell’art. 240, comma prima, cod. pen., devono intendersi quelle impiegate nella esplicazione dell’attività punibile, anche se a tal fine non indispensabili, purché vi sia tra di esse uno specifico e non occasionale nesso strumentale*. (Nella fattispecie, la Suprema Corte ha ritenuto confiscabile una palestra in cui avveniva la distribuzione illecita di sostanze anabolizzanti) (così Cass., sez. I, 18 settembre 2009, n. 38650, Cc. (dep. 14/10/2009) Rv. 241304).

<sup>347</sup> In dottrina, v. M. MASSA, voce *Confisca (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 985. In giurisprudenza, sulla necessità che l’interessato interloquisca in contraddittorio anche sui presupposti della confisca obbligatoria, v. Cass., sez. VI, 05 marzo 2013, n. 13049 Ud. (dep. 21/03/2013) Rv. 254882, secondo cui *«La confisca prevista dall’art. 12 sexies D. L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, pur se obbligatoria, non può esser disposta dal giudice di appello quando la sentenza impugnata non abbia adottato alcuna statuizione in proposito ed il gravame sia stato presentato dal solo imputato, essendo necessario l’accertamento in contraddittorio dell’esistenza dei presupposti richiesti per l’operatività della misura»*. In tema di confisca facoltativa di veicoli impiegati per il trasporto di stupefacenti, v. Cass., sez. VI, 29 marzo 2012, n. 13176 Cc. (dep. 05/04/2012) Rv. 252591, secondo cui *«Ai fini della confisca di un’autovettura utilizzata per il trasporto della droga ai sensi del comma primo dell’art. 240 cod. pen. è necessario non il semplice impiego per tale uso, ma un collegamento stabile con l’attività criminosa, che esprima con essa un rapporto funzionale, evincibile, ad esempio, da modifiche strutturali apportate al veicolo o, comunque, dal costante inserimento di esso nell’organizzazione esecutiva del reato»*.

Talché, come rilevato da parte della dottrina<sup>348</sup> sembrerebbe utilizzabile proficuamente in relazione alle previsioni in commento l'elaborazione giurisprudenziale, formatasi appunto in relazione alla confisca contemplata dall'art. 259, comma 2, la quale, da un lato esclude che la misura possa essere disposta con il decreto penale di condanna<sup>349</sup>, e, dall'altro lato, esclude che la stessa possa conseguire ad una pronuncia di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato<sup>350</sup>.

Per quanto concerne la seconda ipotesi di confisca, essa ha ad oggetto l'area sulla quale è stato commesso il reato: infatti, si legge «*Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato. (...)*».

Il primo dato da rilevare è come, diversamente dalla misura destinata ad incidere sui mezzi di trasporto, la confisca in commento non sembra esser circoscritta al solo reato di cui al primo comma dell'art. 256bis. Se ne dovrebbe dedurre, pertanto, l'estensione al reato di cui al secondo comma, il quale attiene, però, anche alle condotte di abbandono di cui all'art. 255, comma 1, punite con la sola sanzione amministrativa: ciò, inevitabilmente, costituisce un paradosso, se si considera che, così facendo, una condotta *non* penalmente rilevante, qualificata dal solo fine criminoso di dare fuoco ai rifiuti, si trasforma automaticamente in un delitto che comporta la confisca del suolo.

---

<sup>348</sup> In tal senso C. BERNASCONI, *Luci (poche) e ombre (molte) della nuova fattispecie di combustione illecita di rifiuti*, in *Studium iuris*, 3/2015, cit., p. 307.

<sup>349</sup> Cass. pen., sez. III, 29 febbraio 2012, n. 18774, in *Ced.* 252622, con ampia motivazione; Cass. pen., sez. III, 7 luglio 2009, n. 36063, in *Ced.* 244607; nello stesso senso, sia pure con specifico riferimento alla confisca all'area adibita a discarica abusiva, Cass. pen., sez. III, 22 maggio 2008, n. 26548, in *Ced.* 240343; *contra* v. Cass. pen., sez. III, 4 dicembre 2007, n. 4545 in *Ced.* 238852.

<sup>350</sup> Cass. pen., sez. III, 16 aprile 2008, n. 23081, in *Ced.* 240544; analogamente, sia pure in relazione alla confisca dell'area adibita a discarica abusiva, Cass. pen., sez. III, 18 settembre 2008, n. 41351, in *Ced.* 241533.

In ogni caso, per quanto concerne la natura giuridica, nonostante sussista un “rapporto di pertinenzialità” con il reato<sup>351</sup>, la confisca dell’area sulla quale è commesso il fatto, se di proprietà dell’autore stesso (o del compartecipe), sembra assumere le vesti di natura sanzionatoria: essa, infatti, al pari delle sanzioni penali, segue l’accertamento della responsabilità del reo<sup>352</sup> e – coerentemente con i *criteria* emarginati dalla giurisprudenza CEDU<sup>353</sup> nelle decisioni *Engel c. Paesi Bassi*, *Welch c. Regno Unito* e *Sud Fondi c. Italia* – denota scopi preventivi ed esigenze propriamente punitive<sup>354</sup>.

Infatti, anche nel caso di specie, il dato letterale della formulazione, instaurando un rapporto di consequenzialità tra la sentenza di condanna (ovvero l’applicazione della pena) e l’ablazione<sup>355</sup>, consente di ascrivere la stessa nel novero delle pene: l’applicabilità della confisca, infatti, segue le regole processuali deputate all’accertamento dei reati e dipende ontologicamente dall’affermazione della penale responsabilità.

La natura sanzionatoria della confisca, pertanto, ne impedirà l’applicazione in ogni caso di proscioglimento dell’autore del reato.

---

<sup>351</sup> Corte Cost., ord. N. 97/2009 in tema di confisca per equivalente.

<sup>352</sup> Cass., sez. VI, 06 dicembre 2012, n. 18799 Ud. (dep. 29/04/2013) Rv. 255164.

<sup>353</sup> La giurisprudenza CEDU si è più volte cimentata nella definizione del concetto di “materia penale”. Sulla base delle sentenze menzionate nel corpo del testo pare si possa affermare che i criteri discretivi – formali e contenutistici – della valutazione siano i seguenti: a) qualificazione dell’infrazione; b) natura dell’infrazione; c) gravità della sanzione; d) scopo della sanzione; e) procedure di adozione ed esecuzione della sanzione. In argomento, V. MANES, *Introduzione*, in V. MANES, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento penale italiano*, Milano, 2011, p. 39.

<sup>354</sup> A. ALBERICO, *Il nuovo reato di “combustione illecita di rifiuti”*, cit., p. 30, in *www.penalecontemporaneo.it*. In argomento, v. V. MAIELLO, *Confisca, CEDU e Diritto dell’Unione tra questioni risolte ed altre ancora aperte*, cit., p. 46-48.

<sup>355</sup> Proprio la riflessione sul dato testuale ha contribuito alla declaratoria di incostituzionalità della confisca del veicolo nel caso di cui all’art. 186, comma 2, lett. c) c.d.s. La Corte, infatti, ha rilevato l’incongruenza dell’inciso “ai sensi dell’art. 240, secondo comma, del codice penale”, posto successivamente l’incipit “in caso di condanno o di applicazione della pena”, il quale, mascherando la natura sanzionatoria dell’ablazione, avrebbe avuto il solo scopo di consentirne l’applicazione retroattiva. Cfr. Corte Cost., sent. 196/2010.

Per quanto, infine, riguarda l'applicazione retroattiva<sup>356</sup>, non si ritiene possano sollevarsi questioni dal momento che la misura in commento viene introdotta contestualmente al reato cui è connessa.

#### **4.1. *Le disposizioni sulla confisca nei reati ambientali***

Il nuovo art. 452*undecies* c.p. prevede, in caso di condanna o di patteggiamento per i nuovi delitti introdotti dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, la confisca delle cose costituenti il prodotto o il profitto del reato o che servono a commettere il reato, ovvero, ove non sia possibile, la confisca per equivalente di beni di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità.

In merito, sono opportune alcune osservazioni.

In primo luogo, dalla confisca sembrerebbero esclusi, secondo il dato testuale, l'inquinamento ed il disastro ambientale colposi, il che – costituendo tali ipotesi verosimilmente la maggioranza dei casi pratici – attenua fortemente l'efficacia dello strumento<sup>357</sup>.

Nella formulazione definitiva, inoltre, la norma contiene una clausola di salvaguardia a tutela dei terzi estranei al reato; sul punto è interessante verificare l'incidenza dell'orientamento della Cassazione<sup>358</sup> che pretende non solo l'estraneità, ma anche la buona fede del terzo.

---

<sup>356</sup> In tema dell'applicabilità retroattiva, v. Corte Cost., ord. N. 97/2009; nella giurisprudenza di legittimità, Cass., Sez. Un., 31 gennaio 2013, n. 18374 Cc. (dep. 23/04/2013) rv. 255037; in dottrina v. F. MAZZACUVA, *Confisca per equivalente come sanzione penale: verso un nuovo statuto garantistico*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 3417 ss.

<sup>357</sup> Cass. pen., Ufficio del Massimario, relazione n. III/04/2015, cit., p. 30.

<sup>358</sup> Cass., sez. III, 22 novembre 2012, n. 1475, Selmabipiemme Leasing S.p.a., Rv. 254336. Più in generale, in tema di sequestro di cose pertinenti a reato che renda obbligatoria la successiva confisca, la giurisprudenza di legittimità – da ultimo Cass., sez. I, 17 ottobre 2013, n. 68, Falcone, Rv. 258394, in una ipotesi di veicolo adoperato per favorire l'ingresso clandestino in Italia di soggetti provenienti da Paesi extracomunitari – è sostanzialmente concorde nel ritenere che il terzo che invochi la restituzione delle cose sequestrate qualificandosi come proprietario o titolare di altro diritto reale è

La norma, inoltre, vincola la destinazione dei beni confiscati o dei loro proventi all'utilizzo per la bonifica dei luoghi: si tratta, in particolare, di un dato che sembra spostare l'asse dell'inquadramento giuridico della confisca verso un carattere risarcitorio/ripristinatorio piuttosto che meramente sanzionatorio, con la conseguente possibilità di applicazione della confisca anche in caso di estinzione del reato in assenza di condanna per maturata prescrizione<sup>359</sup>.

### ***5. La combustione di rifiuti vegetali. Il sesto comma***

Significativa ai fini dell'individuazione dei limiti della rilevanza penale delle condotte è la disposizione contenuta nel sesto comma dell'art. 256*bis* per effetto del quale «*Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e)*», e cioè «*i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali*».

In merito non sembra assurdo ritenere che la condotta di chi appicca il fuoco a rifiuti vegetali provenienti da aree verdi abbandonati o depositati in maniera incontrollata sia priva di rilevanza penale, integrando tale fattispecie un illecito amministrativo e, soprattutto, considerata l'obiettivamente minore pericolosità di detti rifiuti per la salute pubblica.

---

tenuto a provare i fatti costitutivi della sua pretesa e, in particolare, oltre alla titolarità del diritto vantato, anche l'estraneità al reato, la mancata percezione di qualsiasi profitto derivante dal fatto penalmente sanzionato e la buona fede, intesa come assenza di condizioni in grado di configurare a suo carico un qualsivoglia addebito di negligenza da cui sia derivata la possibilità del bene.

<sup>359</sup> In tal senso anche Corte Cost., 26 marzo 2015, n. 49.

Il ripudio della sanzione penale risulta appropriato e coerente con la circostanza che le ceneri risultanti da una simile attività di combustione, proprio in quanto provenienti da scarti vegetali, dimostrano una scarsissima, se non addirittura nulla, qualità inquinante<sup>360</sup>: il suolo sul quale queste fossero depositate non subirebbe, pertanto, alcuna contaminazione.

Per quanto concerne il riferimento alle pene di cui all'art. 255 TUA, le sanzioni previste sono amministrative pecuniarie, nel caso della violazione del divieto di abbandono o deposito dei rifiuti ovvero immissione nelle acque superficiali o sotterranee; nel caso di mancato rispetto dell'ordinanza del Sindaco di rimozione ed avvio al recupero/smaltimento o dell'obbligo di separare i rifiuti che non potranno esser miscelati è, invece, prevista la pena dell'arresto.

In merito è doveroso rilevare come suscitati non poche perplessità il dato per cui nel caso i rifiuti vegetali si smaltiscano abusivamente, ma senza appiccare alcun fuoco troverà applicazione la sanzione penale di cui all'articolo 256, comma 1, TUA.

Criticità suscitano, inoltre, suscitano anche le considerazioni per le quali non risulti applicabile la normativa sui rifiuti a paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura e selvicoltura: infatti, non si comprende perché l'abbruciamento di tali materia non pericolose non costituisca illecito mentre la combustione di rifiuti da giardini, aree verdi ecc. costituisca sempre un illecito amministrativo<sup>361</sup>.

---

<sup>360</sup> In tal senso, A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*, cit., p. 18, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

<sup>361</sup> Come ha affermato G. AMMENDOLA, *Rifiuti. Abbruciamento di scarti vegetali, inquinamento da leggi e Cassazione*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it): «Una delle poche cose certe, a questo punto, è che, a livello letterale, dovremmo punire con la reclusione da 2 a 5 anni il poveraccio che d'inverno dà

Sul punto, in ogni caso, è imprescindibile un riferimento al decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 ed alla relativa legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116.

Infatti, il testo licenziato dal governo prevedeva *ex art. 14, comma 8, lett. b)* l'introduzione all'art. 256*bis*, dopo il comma 6, del seguente comma 6*bis*: «*Le disposizioni del seguente articolo e dell'articolo 256 non si applicano al materiale agricolo e forestale derivante da sfalci, potature o ripuliture in loco nel caso di combustione in loco delle stesse. Di tale materia è consentita la combustione in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori ai tre metri steri per ettaro nelle aree, periodi e orari individuati con apposita ordinanza del Sindaco competente per territorio. Nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni, la combustione di residui agricoli e forestali è sempre vietata* ».

La suddetta disposizione, pertanto, interpretata nel suo complesso, prevede un margine di irrilevanza della condotta ai fini del reato di cui all'art. 256, specificamente determinato a livello quantitativo e temporale.

In seguito all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, però, non solo non è stato introdotto alcun comma 6*bis* alla fattispecie oggetto del nostro esame, ma gli stessi periodi della norma sono completamente diversi.

All'art. 14, comma 8, lett. b), infatti, si prevede l'introduzione all'art. 182, dopo il comma 6 del seguente comma 6*bis*: «*Le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali di cui*

---

*fuoco a qualche cassetta di legno abbandonata per scaldarsi. E, diciamo la verità, se non usiamo la carbonella, anche il nostro barbecue è rischio».*

*all'art. 185, comma 1, lett. f), effettuate in luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il rimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti. Nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni, la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre vietata... ».*

Inoltre, alla lett. b-sexies) è prevista l'introduzione all'art. 256bis, comma 6, del seguente periodo: *«Fermo restando quanto previsto dall'art. 182, comma 6-bis, le disposizioni del presente articolo non si applicano all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato».*

Le novità legislative cui ci siamo appena riferiti hanno, peraltro, già trovato riscontro giurisprudenziale: infatti, la Suprema Corte ha affermato che le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli in quantità giornaliere non superiori ai 3 metri steri per ettaro dei materiali vegetali non sono penalmente sanzionate ai sensi degli articoli 256 e 256bis TUA, neanche quando effettuate in periodo di rischio incendi boschivi<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> Cass. pen., 07 ottobre 2014, n. 75 (dep. 07/01/2015).

## *Considerazioni conclusive*

Il decreto Terra dei fuochi ha costituito senza dubbio un inconfutabile passo in avanti nella legislazione ambientale, quanto meno se si considera che, prima della sua entrata in vigore, la disciplina in materia era scarna e, come detto, perlopiù irrisoria.

L'introduzione del delitto di combustione illecita di rifiuti, in particolare, ha evidenziato la volontà del legislatore di porre un freno all'inesorabile evoluzione disastrosa di quanto stava accadendo in quella porzione di territorio nota ai più come *Terra dei fuochi*.

Si è ritenuto, infatti, opportuno intervenire laddove non vi era alcuna disciplina sanzionatoria in merito che, quanto meno, fungesse da dissuasore nei confronti di ipotetici rei.

Oggi, bruciare rifiuti è un reato punito con la reclusione tra i due e i cinque anni: questo è realmente sufficiente a bloccare l'operato della criminalità organizzata? Basta davvero un simile inasprimento delle pene a salvaguardare un territorio ormai avvelenato?

In proposito si ritiene innanzitutto che, nel valutare la fattispecie oggetto del nostro esame, non si possa prescindere dal contesto in cui è emanata e, soprattutto, nell'ambito giuridico in cui si va inserire.

Infatti, se è vero che si tratta di una previsione incriminatrice connotata da un forte simbolismo, dettato – come del resto già osservato – dalla forte pressione esercitata nei confronti di Governo e Parlamento affinché intervenissero sulla questione Terra dei fuochi, è pur sempre

vero che si tratta di un, seppur minimo e a tratti infinitesimale, passo in avanti.

La disciplina dettata in materia ambientale si è sempre contraddistinta per il suo esser costituita da meri illeciti contravvenzionali: in tal senso, il fatto che l'art. 256*bis* sia, al contrario, un delitto è di per sé un'innovazione in virtù della quale, finalmente, non sarà sufficiente versare somme economiche per “cavarsela”.

Come detto, però, ciò non deve trarre in inganno: molteplici, infatti, sono le perplessità che la stessa disposizione insinua nell'interprete.

Ancora non chiara, infatti, risulta la decisione del Governo di introdurre la norma penale incriminatrice attraverso il decreto legge: continua, del resto, a ritenersi l'incompatibilità tra la tecnica legislativa del decreto ed il diritto penale. Mai, del resto, si ritiene si potrà prescindere dal connotato intrinseco del diritto penale quale *estrema ratio*; mai, quindi, si potranno comprendere i motivi che hanno spinto il legislatore a ricorrere al diritto penale attraverso uno strumento – il decreto legge - che, per sua natura, si contraddistingue per i connotati di necessità ed urgenza.

Inoltre, non può non rilevarsi come a rischiare la reclusione da due a cinque anni sarà il mero esecutore materiale della condotta illecita, e non il suo eventuale “mandante”. In proposito, tra l'altro, si deve evidenziare anche che, perché la norma sia suscettibile di applicazione, è anche necessario che il soggetto che appicca il fuoco sia colto in flagranza di reato, e già questo di per sé è di non facile realizzazione<sup>363</sup>.

---

<sup>363</sup> Sul punto si segnala anche l'opinione di A. PIEROBON, *Il d.l. sulla terra dei fuochi e sull'Ilva*, 12 dicembre 2013, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it). Secondo l'A., in particolare, «al più si coglieranno in flagranza di reato gli zingari, gli extracomunitari e la manovalanza che viene arruolata dai clan e prontamente viene “sacrificata” agli eventuali organi di polizia (e pubblica opinione)...».

Perplessità continuano a sussistere anche relativamente alla struttura della norma ed alla sua formulazione letterale: si tratta, stavolta, che di dubbi che il legislatore avrebbe potuto fugare, ma che piuttosto ha alimentato ancor di più in sede di conversione in legge del decreto.

In ogni caso, comunque, pur considerate le numerose incertezze sul punto e nonostante non si sia ancora registrata alcuna pronuncia della Suprema Corte di Cassazione sul reato di combustione dei rifiuti, i dati raccolti dall'entrata in vigore del provvedimento non possono essere accolti in maniera totalmente negativa. Infatti, le statistiche riferiscono complessivamente di 45 arresti (di cui 31 a seguito dell'entrata in vigore del reato di incendio di rifiuti), 210 sequestri di veicoli impiegati per il trasporto illegale di rifiuti e 245 sequestri di aree interessate da scarico abusivo e combustione di rifiuti<sup>364</sup>.

Si tratta certamente di numeri esigui, ma che costituiscono pur sempre un riferimento di prospettiva cui guardare con moderata speranza. Proseguono, inoltre, anche le attività di recupero di pneumatici abbandonati, destinati al recupero ed al riutilizzo.

Per quanto concerne i roghi in sé considerati, nonostante il fenomeno sia tuttora molto frequente nei territori interessati – e su livelli ancora molto elevati –, si è poi registrato un dimezzamento degli stessi: nota, questa, che non può che esser accolta positivamente.

---

<sup>364</sup> In tal senso, LEGAMBIENTE, *Terra dei fuochi, a che punto siamo?*, Caserta, 10 febbraio 2015, cit., p, 22.

## Bibliografia

- ALBERICO A., *Il nuovo reato di “combustione illecita di rifiuti”*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).
- ALBERICO A., *Obblighi di incriminazione e “controlimiti” nell’adempimento della direttiva 2008/99/CE in materia di tutela penale dell’ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014.
- ALESSANDRI A., voce *Confisca nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989.
- ALFANI L., *Terra dei fuochi: il nuovo delitto di “combustione illecita dei rifiuti”*, in *Giurisprudenza penale*, 2014.
- AMENDOLA G., *Viva la terra dei fuochi*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 27 dicembre 2013.
- AMMENDOLA G., *Rifiuti. Abbruciamento di scarti vegetali, inquinamento da leggi e Cassazione*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- BELTRAME S., *L’art. 51bis del decreto Ronchi: reato di danno o reato di pericolo?*, in *Ambiente*, 2001.
- BENOZZO M., *La direttiva sulla tutela penale dell’ambiente, tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell’ambiente*, 2009.
- BERNARDI A., *L’uropeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004.
- BERNARDI A., *La competenza penale accessoria dell’Unione Europea: problemi e prospettive*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

- BERNASCONI C., *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, anti giuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008.
- BERNASCONI C., in GIUNTA F. (a cura di), *Codice commentato*, Padova, 2007.
- BERNASCONI C., *Luci (poche) e ombre (molte) della nuova fattispecie di combustione illecita di rifiuti*, in *Studium iuris*, 2015.
- BERTOLINI L., *Ambiente (tutela dell') nel diritto penale*, in *Enc. giur. trecc., Vol. I*, Roma, 1988.
- BERTUZZI R., *Abbrucciamento rifiuti: terra dei fuochi è legge*, in *www.lexambiente.it*, 2014.
- BLOY V., *Die Straftaten gegen die Umwelt des Rechtsgüterschutzes*, in *ZStW*, 1988.
- BRICOLA F., *Carattere “sussidiario” del diritto penale e oggetto di tutela*, in *Scritti di memoria di G. Delitala, I*, Milano, 1984.
- BRICOLA F., voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it., XIX*, Torino, 1973.
- CAIANELLO V., *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, Firenze, 1987.
- CALDWELL L. K., *In defense of Earth*, Londra, 1972.
- CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in GRASSI, CECCHETTI, ANDRONIO, *Ambiente e diritto, Vol. I*, Firenze, 1999.
- CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Milano, 1993.
- Carsoli G., *Il sistema sanzionatorio dei reati ambientali: lineamenti*, in *Annali dell'Università di Ferrara, sez. V, Scienze giuridiche*, vol. IX, 1997.

- CARUGNO G. N., *La tutela penale tra fattispecie di pericolo astratto e fattispecie di pericolo concreto*, in *Aspetti penale del diritto agro-alimentare*, a cura di GERMANÒ A, ROOK BASILE E., Milano, 1997.
- CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.
- CORBETTA S., Art. 423bis, in MARINUCCI G., DOLCINI E. (a cura di), *Codice penale commentato*, Padova, 2006.
- CORBETTA S., *Delitti contro l'incolumità pubblica*, in *Trattato di diritto penale – Parte speciale*, diretto da MARINUCCI G., DOLCINI E., Padova, 2003.
- CORBO A., *Decreto “Terra dei fuochi” – Corte Suprema di Cassazione – Ufficio del Massimario Relazione n. III/04/2013 del 18 dicembre 2013*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 2013.
- CUPELLI C., *Il legislatore gioca col fuoco: gli incendi boschivi (art. 423 bis c.p.) fra emergenza e valore simbolico del diritto penale*, in *Indice penale*, Padova, 2002.
- CUPELLI C., *La legalità delegata*, Napoli, 2012.
- DE FRANCESCO G. A., *Forme del dolo e principio di colpevolezza nel delitto tentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988.
- DE LA MATA BARRANCO N. J., *Protección penal del ambiente y accesoriedad administrativa*, Barcelona, 1996.
- DE SANTIS G., *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012.
- DE STEFANIS P., CORONIDI M., IABONI V., *La gestione dei rifiuti urbani: tecniche e risvolti ambientali*, in [www.enea.it](http://www.enea.it).

- DI LELLA B., *La responsabilità del produttore dei rifiuti per colpa in eligendo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012.
- DI NARDO G., DI NARDO G., *I reati ambientali*, Padova, 2006.
- DI NARDO G., *I reati ambientali*, Padova, 2006.
- DI TULLIO D'ELISIIS A., *Il delitto di combustione illecita di rifiuti*, in *www.lexambiente.it*, 2014.
- EPIDENDIO T. E., *Rifiuti in Campania e legislazione d'emergenza: dubbi di costituzionalità*, in *Corr. merito*, 2009.
- ESPOSITO V., *Danno ambientale e diritti umani*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*.
- FERRARA A., *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.
- FIANDACA G., *Emergenza rifiuti e reati emergenziali superato il vaglio di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 2010.
- FIANDACA G., *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, 1979.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2008.
- FIANDACA G., *Note sui reati di pericolo*, in *Il Tommaso Natale*, Palermo, 1977.
- FIANDACA G., *Note sul principio di offensività e sul ruolo della teoria del bene giuridico tra elaborazione dottrinale e prassi giudiziaria*, in AA.VV., *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, a cura di STILE A. M., Napoli.
- FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2008.
- FIORE C., FIORE S., *Diritto penale. Parte generale*, Milano, 2009.

- FIORELLA A., *Reato in generale*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXI, Milano, 1987.
- FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale. Ablazione patrimoniale, criminalità economica, responsabilità delle persone fisiche e giuridiche*, Bologna, 2007.
- GALLO E., *Principio di offensività e delitti di attentato*, in *Pol. dir.*, 1985.
- GALLO M., *Le forme del reato*, Torino, 1975.
- GARGANI A., *La protezione immediate dell'ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, in VINCIGUERRA S., DASSANO F. (a cura di), *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli, 2010.
- GARGANI A., *Reati contro l'incolumità pubblica. Tomo II. Reati di comune pericolo mediante frode*, in GROSSO F.C., PADOVANI T., PAGLIARO A. (a cura di), *Trattato di diritto penale*, IX, Milano, 2013.
- GIANNINI M. S., "Ambiente", *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973..
- GIUNTA F., *Enciclopedia del diritto. Tutela dell'ambiente (diritto penale)*, Milano, 2008.
- GIUNTA F., *Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002.
- GIUNTA F., *Il diritto penale dell'ambiente in Italia*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, Milano, 1997.
- GIUNTA F., *Tutela dell'ambiente (diritto penale)*, in *Enc. dir., Annali II*, Milano, 2008.
- GOETHE J. W., *Viaggio in italia*, 1787.

- GOLDSCHMIDT J., *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlino, 1902.
- GOLDSTEIN V., *Il mondo del futuro*, Milano, 1969.
- GRASSO C., *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986.
- GRASSO G., *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penale dell'Unione*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011.
- GRASSO G., *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986.
- GRASSO P., *Premessa in Rapporto Ecomafia 2007*, a cura dell'Osservatorio Ambiente e Legalità, Milano, 2007.
- HASSAMER W., *Kennzeichen und Krisen des Modernen Strafrechts*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1992.
- ID., *Ancora sulla concezione normativa del delitto tentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1971.
- ID., *Fatto e colpevolezza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992.
- ID., *La formulazione della fattispecie di reato*.
- ID., *Politiche di armonizzazione e sistema sanzionatorio penale*, in AA.VV., *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007.
- LEGAMBIENTE, *Rapporto ecomafia 2011*.
- LEGAMBIENTE, *Terra dei fuochi: radiografia di un ecocidio*, Roma, 18 settembre 2013.
- LEGAMBIENTE, *Terra dei fuochi, a che punto siamo?*, Caserta, 2015.

- LO MONTE E., *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'ambiente*, 2009.
- LO MONTE E., *Una riflessione “a caldo” sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/13 con. in l. n. 119/13, in tema di “femminicidio”*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).
- LO MONTE E., *Uno sguardo sullo schema della legge delega per la riforma dei reati in materia di ambiente: nuovi «orchestrali» per vecchi «spartiti»*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.* 2008.
- LUNGHINI G., MUSSO L., *La confisca nel diritto penale*, spec. *Corr. merito*, 2008.
- LUTHER J., *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1989.
- MADEO A., *Un recepimento solo parziale della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. proc.*, 2011.
- MAGLIA S., *Rifiuti, scarichi, bonifiche. Rassegna di giurisprudenza vigente*, Piacenza. 2009
- MAIELLO V., *“Riserva di codice” e decreto – legge in materia penale*, Napoli, 2003.
- MAIELLO V., *Confisca, CEDU e Diritto dell'Unione tra questioni risolte ed altre ancora aperte*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2013.
- MANDUCHI C., *La riforma dei reati ambientali e il d.lgs. 121/2001: prime riflessioni*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011.
- MANDUCHI C., *La riforma dei reati ambientali*, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it), 2001.

- MANES V., *Il principio di offensività nel diritto penale*, Torino, 2005.
- MANES V., ZAGREBRELSKY V. (a cura di), *La convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 2011.
- MANTOVANI F., *Diritto penale, parte generale*, Padova 2011.
- MARINUCCI G., DOLCINI E., *Note sul metodo di codificazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1922.
- MARINUCCI G., DOLCINI E. (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2011.
- MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, Milano, 2001.
- MARINUCCI G., *Profili di una riforma del codice penale*, in AA.VV., *Beni e tecniche di tutela penale. Materiali per la riforma del codice*, Franco Angeli, 1987.
- MASSA M., voce *Confisca (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961.
- MAUGERI A.M., *Relazione introduttiva*, in MAUGERI A. M. (a cura di). *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2008.
- MAZZACUVA F., *Confisca per equivalente come sanzione penale: verso un nuovo statuto garantistico*, in *Cass. pen.*, 2009.
- MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale*, Milano, 1983.
- MAZZACUVA N., *La legislazione penale in materia economica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1987.

- MICHELETTI D., *Commento all'art. 279 d.lgs. 152 del 2006*, in *Codice Commentato dei reati e degli illeciti in materia ambientale*, a cura di GIUNTA F., Padova, 2007.
- MICHELETTI D., in GIUNTA F. (a cura di), *Codice commentato*, Padova, 2007.
- MOCCIA S., *Il diritto penale tra essere e valore*, Napoli, 1992.
- MUSACCHIO V., *La tutela penale della natura: spunti per una discussione e prospettive evolutive del diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. pen.*, 1995.
- NOTARO D., *Le singole misure di sicurezza*, in PALAZZO F., PALIERO C. E. (a cura di), *Trattato teorico-pratico di diritto penale, III, Le conseguenze sanzionatorie del reato*, a cura di DE FRANCESCO G. A.
- PADOVANI T., *Un percorso penalistico*, in *Le ragioni del garantismo. Discutendo con Luigi Ferrajoli*, a cura di GIANFORMAGGIO L., Torino, 1993.
- PALIERO C. E., *Consenso sociale e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992.
- PALIERO C. E., *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*.
- PANAGIA S., *La tutela dell'ambiente naturale nel diritto penale d'impresa*.
- PAONESSA C., *Gli obblighi di tutela penale*, Pisa, 2009.
- PATRONO V., *Inquinamento industriale e tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1980.
- PEDRAZZI C., *Problemi di tecnica legislativa*, in *Comportamenti economici e legislazione penale*, Milano, 1979.

- PETROCELLI B., *Il delitto tentato. Studi*, Padova, 1955.
- PIERGALLINI C., *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004.
- PIEROBON A., *Rifiuti. Il d.l. sulla terra dei fuochi e sull'Ilva*, in *www.lexambiente.it*, 12 dicembre 2013.
- PIETRINI L., in PALAZZO F. – PALIERO C. E., *Commentario breve*, Padova, 2007.
- PLANTAMURA V., *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, Bari, 2007.
- PLANTAMURA V., *Principi, modelli e forme per il diritto penale ambientale del terzo millennio*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2003.
- PLANTAMURA V., *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2009.
- POSTIGLIONE A., *Il recente orientamento della Corte costituzionale in materia di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1988.
- POSTIGLIONE A., *Repertorio breve di giurisprudenza in materia di ambiente*, Padova, 1997.
- PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXI, Milano, 1981.
- PULITANÒ D., *Diritto penale*, Torino, 2009.
- PULITANÒ D., *Bene giuridico e giustizia costituzionale*, in *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di STILE A. M.
- PULITANÒ D., *L'anticipazione dell'intervento penale in materia economica*, in *Atti del IV Congresso di diritto penale*, Torino, 1966.

- QUARANTA A., *Emergenza rifiuti e diritti dell'uomo: quale tutela?* (nota a TAR Campania n. 676/2012 e a CEDU 10 maggio 2012, in *Ambiente&Sviluppo*, 2012).
- RAMACCI L., *I reati ambientali ed il principio di offensività*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- RAPISARDA SASSOON, *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002.
- RENGIER R., *Zur Bestimmung und Bedeutung der Rechtsgüter im Umweltstrafrecht*, in *NJW*, 1990.
- ROMANO B., *L'ambiente e la legge penale: obblighi comunitari e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2009.
- RONCO M., ARDIZZONE S., *Codice penale ipertestuale. Leggi complementari*, Torino, 2007.
- ROTA R., *L'ambiente come nuova categoria giuridica*, in AMELIO, FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000.
- ROXIN C., *Fragwürdige Tendenzen in der Strafrechtsreform*, in *Radius*, 1996.
- RUGA RIVA C., *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011.
- RUGA RIVA C., *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 2013.
- RUGA RIVA C., *Il decreto di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).
- RUGA RIVA C., *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sull'asserita posizione di garanzia del proprietario*, in *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli, 2010.

- RUGA RIVA C., *Rifiuti*, Torino, 2011.
- RUGA RIVA C., *Trattato teorico pratico di diritto penale*, diretto da PALAZZO F. – PALIERO C.E. , Vol. XI, *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di PELISSERO M., Torino, 2003
- SCARCELLA A., *Con le poche norme necessarie all'adeguamento un'occasione perduta per ripensare il sistema*, in *Guida dir.*, 2011.
- SCOLETTA M., *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli enti per i reati ambientali (note a margine del d.lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012.
- SIRACUSA L., *L'attuazione della direttiva sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).
- SIRACUSA L., *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008.
- SIRACUSA L., *La tutela del diritto penale dell'ambiente*, Milano, 2007.
- SIRACUSA L., *Tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007.
- SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale: una dialettica perpetua?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2002.
- STELLA F., *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2003.
- VAGLIASINDI M. G., *Gli strumenti di contrasto alla criminalità ambientale: realtà e prospettive*, in *Dir. comm. int.*, 2010.

- VAGLIASINDI M. G., *La definizione di rifiuto tra diritto ambientale e diritto comunitario*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2005.
- VAGLIASINDI M. G., *La direttiva 2008/99 CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Dir. comm. intern.*, 2010.
- VAGLIASINDI M. G., *Obblighi di penalizzazione di fonte europea e principi di politica criminale: le indicazioni promananti dalla materia ambientale*, in GRASSO – PICCOTTI – SICURELLA, *L'evoluzione del diritto penale nei settori di interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011.
- VALENZA D., *Limiti strutturali del concetto di "posizione di garanzia" nella materia degli infortuni sul lavoro*, in *Cass. pen.*, 2007.
- VASSALLI G., *Confisca come indennizzo?*, in *Giur. cost.*, 1971.
- VERGINE A. L., *Ambiente nel diritto penale (tutela dell')*, in *Digesto delle discipline penalistiche, Vol. IX*, Torino, 1995.
- VERGINE A. L., *Ambiente nel diritto penale (tutela dell'ambiente)*, in *Dig. disc. pen., IX, Appendice*, Torino, 1995.
- VERGINE A. L., *Brevi note sulla confisca nei reati ambientali*, in *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, 2010.
- VERGINE A. L., *Il delitto di combustione illecita dei rifiuti, ex art. 256bis TUA, introdotto dal d.l. n. 136/2013: un commento a prima lettura a valle della Legge di conversione (L. 6 febbraio 2014, n. 6, pubbl. G.U. n. 32 dell'8.02.2014)*, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it), 2014.
- VERGINE A. L., *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009.

- VERGINE A. L., *Rossi di vergogna, anzi paonazzi...*, leggendo la legge comunitaria 2009, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011.
- VERGINE A. L., *Tanto tuonò...che piovve! A proposito dell'art. 3 d.l. 136/2013*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2014.
- VISCONTI C., *Dalla “vecchia” alle “nuove” confische penali: recenti tendenze di un istituto tornato alla ribalta*, in *Studium iuris*, 2002.
- ZIELINSKI D., *Handlungs-und Erfolgswert im Unrechtsbegriff*, Berlino, 1973.
- ZIPF H., *Politica criminale*, Milano, 1989.

