

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA  
SCHOOL OF LAW



## NUMERO 3 \ 2021

- Prospettive di riforma della tutela penale dell'ambiente nel diritto europeo e sovranazionale di L. SIRACUSA
- Tutela anticipata dell'ambiente e teoria del bene giuridico. Il ruolo fondamentale dei beni giuridici intermedi di F. CAMPLANI
- L'abbandono di rifiuti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative di L. RAMACCI
- Funzione generalpreventiva del diritto penale dell'ambiente e "informazione ambientale integrata" di G. BATTARINO



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

**PROPRIETARIO EDITORE**

Luca RAMACCI

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Laura BIFFI

**DIREZIONE SCIENTIFICA**

Luca RAMACCI – Carlo RUGA RIVA

**COMITATO SCIENTIFICO E DEI REVISORI**

Aldo ACETO, Gastone ANDREAZZA, Giuseppe BATTARINO, Maurizio BELLACOSA, Costanza BERNASCONI, Mauro CATENACCI, Luigi CORNACCHIA, Francesco D'ALESSANDRO, Monica DELSIGNORE, Giovanni DE SANTIS, Andrea DI LANDRO, Vito DI NICOLA, Massimiliano DOVA, Fabio FASANI, Aldo FIALE, Pasquale FIMIANI, Antonio FINIZIO, Gabriele FORNASARI, Marco GAMBARDELLA, Alberto GARGANI, Andrea GENTILI, Antonio GULLO, Giuseppe LOSAPPIO, Roberto LOSENGO, Adelmo MANNA, Gabriele MARRA, Luca MASERA, Alessandro MELCHIONDA, Carlo MELZI D'ERIL, Enrico MENGONI, Renato NITTI, Giuseppe NOVIELLO, Vincenzo PAONE, Chiara PERINI, Marco PIERDONATI, Nicola PISANI, Gianni REYNAUD, Luis Ramon Ruiz RODRIGUEZ, Giuseppe ROTOLO, Ivan SALVADORI, Elisa SCAROINA, Licia SIRACUSA, Paulo SOUSA MENDES, Grazia Maria VAGLIASINDI, Antonio VALLINI, Alberta Leonarda VERGINE, Stefano ZIRULIA

**RESPONSABILE REDAZIONE**

Maria Ludovica PARLANGELI

---

**LEXAMBIENTE** è una rivista online, completamente gratuita che ha lo scopo di stimolare la discussione critica nella comunità scientifica dei penalisti accademici, nel mondo degli avvocati e dei magistrati, tutti fautori, nei rispettivi ruoli, di un diritto penale da sempre dominato dal formante giurisprudenziale, e proprio per questo bisognoso, ci pare, di attenzione critica da parte della dottrina.

L'autorevolezza dei contributi è garantita da una doppia revisione cieca (double blind peer review) ad opera dei componenti del comitato scientifico, dotati di specifiche competenze in materia penale ambientale.

La Rivista ospiterà articoli, saggi, note a sentenza e recensioni, anche di diritto straniero e comparato, concernenti il diritto penale ambientale in senso ampio, comprensivo non solo degli inquinamenti ma anche della tutela del territorio, del paesaggio, degli animali, degli OGM, della salute pubblica ecc.

Verrà dedicata particolare attenzione ai temi più attuali nella discussione pubblica e scientifica così come nella realtà giudiziaria.

L'ambizione è di far dialogare in modo costruttivo teoria e prassi, partendo dai problemi di tutela per giungere a soluzioni teoricamente fondate e rispettose dei principi e delle garanzie costituzionali e sovranazionali.

I contributi (articoli, saggi, note a sentenza, recensioni) vanno sottoposti alla redazione all'indirizzo [redazione.lexambiente@gmail.com](mailto:redazione.lexambiente@gmail.com) e dovranno dare conto in modo sintetico del quadro normativo pertinente e dei relativi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali. L'autore non dovrà essere coinvolto come parte processuale nelle sentenze o nei contributi oggetto di commento.

La rivista è autonoma rispetto alla già nota [lexambiente.it](http://lexambiente.it) che continua ad essere operativo pubblicando, come sempre dal 1998, contributi più snelli e di taglio meno teorico e novità legislative e giurisprudenziali, tutti conservanti nell'archivio di oltre 15.000 documenti.

La rivista è edita con il supporto del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano Bicocca.

Coordinamento editoriale, progetto grafico e supporto redazionale sono a cura dell'Associazione Lexambiente



## INDICE N. 3/2021

Editoriale.....	I
Prospettive di riforma della tutela penale dell'ambiente nel diritto europeo e sovranazionale di L. SIRACUSA.....	1
Tutela anticipata dell'ambiente e teoria del bene giuridico. Il ruolo fondamentale dei beni giuridici intermedi di F. CAMPLANI.....	16
L'abbandono di rifiuti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative di L. RAMACCI.....	46
Funzione generalpreventiva del diritto penale dell'ambiente e "informazione ambientale integrata" di G. BATTARINO.....	66
Recensione a A. Galanti "I delitti contro l'ambiente".....	79



Questo numero si apre con un saggio di Licia Siracusa dedicato alle prospettive di riforma della normativa penale ambientale a livello internazionale ed europeo, prospettive come noto destinate a condizionare in vari gradi le future legislazioni nazionali. Particolare interesse riveste, per il lettore italiano, la disamina del processo di revisione della Direttiva 2008/99 CE, fonte che in passato ha concorso a plasmare l'attuale disciplina penale ambientale nostrana.

Francesco Camplani affronta in un saggio di ampio respiro il tema del bene giuridico "ambiente", tra anticipazioni di tutela, beni intermedi e beni finali: categorie che stentano a fotografare un bene "dannatamente" reale ma sfuggente come pochi altri, sul quale la dottrina può e deve interrogarsi per offrire strumenti concettuali utili al dibattito legislativo e giurisprudenziale.

Luca Ramacci si occupa di un tema a cavallo tra diritto amministrativo e diritto penale, tracciando utili confini tra illecito penale ed illecito amministrativo rispetto all'annosa questione dell'abbandono di rifiuti.

Infine, Giuseppe Battarino, incrociando dati statistici e riflessioni politico-criminali, si sofferma sulla necessità di disporre di un'informazione ambientale integrata, intesa come insieme accessibile ed esauriente di conoscenze sullo stato delle matrici ambientali, delle autorizzazioni, degli esiti dei controlli e dell'attività giurisdizionale, a fini sia di tutela dell'ambiente che di prevenzione generale.

Nel complesso, i contributi ospitati in questo numero dimostrano il dinamismo di una materia soggetta a continui mutamenti: per variabili input sovranazionali, per veri o presunti deficit di tutela, per incertezze nella delimitazione dei propri confini.

Buona lettura!

Luca Ramacci    Carlo Ruga Riva



**PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE NEL  
DIRITTO EUROPEO E SOVRANAZIONALE**

**PERSPECTIVES FOR THE REFORM OF CRIMINAL ENVIRONMENTAL  
PROTECTION IN EUROPEAN AND SUPRANATIONAL LAW**

**di Licia SIRACUSA**

**Abstract.** Il saggio descrive le prospettive di riforma della normativa penale ambientale, di recente delineatesi tanto a livello internazionale, quanto in ambito europeo. Pur non spingendosi sino a prevedere i possibili esiti delle dinamiche in corso, il contributo non rinuncia ad analizzarne luci ed ombre, anche alla luce delle difficoltà di tipizzazione delle fattispecie incriminatrici determinata dalla particolare complessità della materia ambientale.

**Abstract.** The essay describes the prospects of reform of environmental criminal law, recently outlined both at international and European level. Although the contribution does not go so far as to predict the possible outcomes of the dynamics in progress, it does not shy away from analysing the lights and shadows, also in the light of the difficulties of typifying criminal offences determined by the particular complexity of environmental matters.

**Parole chiave:** tutela dell'ambiente, diritto europeo, diritto sopranazionale

**Key words:** environment protection, European law, supranational law





**Sommario: 1. Premessa - 2. Lo stato dell'arte a livello internazionale – 2.1 I venti di riforma - 3. Lo stato dell'arte della normativa europea - 3.1. Il processo di revisione della Direttiva 2008/99/CE - 4. Le prospettive *de iure condendo***

**1. Premessa**

Il problema del contrasto alla “*criminalità ambientale*” sino a pochi anni orsono quasi del tutto assente dall’agenda politica della comunità internazionale ha oramai acquisito un rilievo centrale a livello mondiale, in ragione tanto dell’urgenza di contenere gli effetti dell’inquinamento globale, quanto dell’esigenza - altrettanto ineludibile - per le società dei paesi sviluppati di attuare modelli economici che risultino in grado di conciliare lo sviluppo e la crescita con la tutela dell’ambiente. Una brusca accelerazione di tale ancora lungo e faticoso processo di cambiamento nell’approccio alla questione ambientale è certamente provenuta dalla pandemia da Covid 19 che ha tragicamente disvelato come le possibilità di sopravvivenza a lungo termine della specie umana siano subordinate ad un radicale ripensamento del rapporto di supremazia instaurato dall’uomo sulla natura.

Il mutato contesto internazionale e la crescente sensibilizzazione della società civile nei confronti del problema ecologico hanno senza dubbio innescato spinte sempre più energiche verso interventi globali, rapidi ed efficaci che non trascurano di includere un rafforzamento della cooperazione penale tra Stati. La consapevolezza che la buona riuscita di un nuovo “green deal” a livello globale dipenda non soltanto dalle azioni intraprese sul versante della prevenzione e dell’economia ma anche dalle strategie di contrasto penale ai crimini ambientali sembra in effetti trovare riscontro nel fatto che proprio in questo ultimo anno e mezzo ha preso avvio un importante processo di riforma della normativa penale europea ed internazionale in materia; il cui positivo esito potrebbe condurre - si spera in tempi non troppo lunghi - ad un significativo rafforzamento delle misure sovranazionali penali contro tale fenomeno e ad una più penetrante armonizzazione delle legislazioni nazionali.



## 2. Lo stato dell'arte a livello internazionale

In ambito internazionale, la principale fonte normativa di riferimento in materia di criminalità ambientale è, com'è noto, costituita dalla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e di altri rifiuti e sulla loro eliminazione, firmata il 22 marzo 1989 ed entrata in vigore il 5 maggio del 1992<sup>1</sup>. Adottata con la finalità di ridurre la produzione di rifiuti pericolosi a livello globale e di incrementare la sicurezza nella loro gestione, la Convenzione prevede un sistema di controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti di tipo esclusivamente cartolare<sup>2</sup>, inadatto ad intercettare le spedizioni rimaste clandestine perché non comunicate dal Paese esportatore all'Agenzia ONU per la protezione dell'ambiente (EPA – United States Environmental Protection Agency<sup>3</sup>).

Il trattato appare ben poca cosa rispetto all'ampiezza e alla portata degli obiettivi per il quale era stato firmato. Al problema del carattere meramente documentale del sistema di vigilanza che, come detto, rischia di essere permeato dai movimenti non tracciati e, per di più, non attribuisce all'EPA alcun potere di ispezione e di accertamento sull'effettiva natura dei rifiuti movimentati, si aggiunge il limite dell'impiego di una definizione non unitaria di rifiuti pericolosi, suscettibile di interpretazioni divergenti a livello nazionale<sup>4</sup>. L'art. 1 stabilisce che siano considerati tali i rifiuti elencati nell'allegato I alla Convenzione ma solo se presentano una delle "caratteristiche di pericolosità" indicate nell'allegato III ed i rifiuti che siano definiti pericolosi dalla legislazione interna degli Stati coinvolti nel movimento transfrontaliero. Il rinvio alle classificazioni interne ai singoli paesi determina con tutta evidenza una pericolosa frammentazione di disciplina e in definitiva crea le condizioni affinché nelle nazioni economicamente fragili e giuridicamente meno avanzate talune sostanze tossiche sfuggano del tutto sistema di monitoraggio.

La scelta di prevedere un catalogo dei rifiuti pericolosi allegato alla Convenzione rende inoltre particolarmente complesso l'aggiornamento del testo che deve essere di volta in volta concordato tra gli Stati-parte, come dimostra il fatto che soltanto nel gennaio del 2021 si è raggiunto un accordo

---

1 Approvata da 188 Stati ma mai ratificata da Haiti e USA.

2 Basato sulla notifica da parte dello Stato esportatore e sul consenso preventivo informato dello Stato di destinazione.

3 HACKETT D. P., *An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, in *American University International Law*, 5, 1990, p. 303.

4 ISLAM M., *The Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal: Critical analysis*, in *International Journal of Multidisciplinary Research and Growth Evaluation*, 1, 2020, p. 14 e ss.



per l'inserimento dei rifiuti di plastica negli allegati soggetti al regime di Basilea<sup>5</sup>.

Non pochi sono poi i punti deboli della Convenzione sul fronte delle misure penali previste. Malgrado l'obbligo di incriminazione del traffico illecito transfrontaliero di rifiuti contenuto nel testo costituisca un elemento di forte avanzamento rispetto al passato, dato che nessun altro trattato internazionale in materia ambientale si era in precedenza spinto tanto avanti da prevedere vincoli di criminalizzazione<sup>6</sup>, tuttavia, il livello di armonizzazione delle legislazioni penali effettivamente raggiunto appare davvero esiguo, se rapportato alla gigantesca portata del fenomeno.

Gli Stati si impegnano a punire il movimento transfrontaliero di rifiuti eseguito senza il rispetto delle procedure di notifica agli Stati interessati, senza il consenso di questi, o con consenso ottenuto mediante falsificazione o con falsa dichiarazione; oppure, con modalità tale da comportare uno smaltimento non conforme alle disposizioni della Convenzione (art. 9). La ragione dell'incriminazione consiste nell'intercettare le condotte di trasferimento, trasporto e spedizione eseguite in violazione degli obblighi di comunicazione previsti dalla Convenzione o preordinate all'elusione di tale sistema di controllo. Si tratta però di attività che costituiscono un piccolo segmento del complesso di operazioni afferenti al ciclo dei rifiuti. Rimane fuori dall'ambito applicativo del divieto la gamma di condotte illecite che riguarda altre fasi di gestione del rifiuto, diverse dalla movimentazione transnazionale (stoccaggio, trattamento, deposito, smaltimento etc.<sup>7</sup>).

Al contenuto minimale dell'obbligo di incriminazione sul versante del fatto, si affianca poi l'assoluta assenza di vincoli di armonizzazione del trattamento sanzionatorio che rimane di esclusivo appannaggio degli Stati. Ciò di fatto neutralizza l'arma penale fornita dalla Convenzione la cui sostanziale inidoneità ad incidere sui fortissimi dislivelli delle risposte sanzionatorie interne finisce con l'alimentare le pratiche del “*forum shopping*”<sup>8</sup> e del “*toxic colonialism*” da parte dei

---

5 Nel maggio 2019, la Conferenza delle Parti della Convenzione ha deliberato di includere una nuova voce relativa ai rifiuti di plastica pericolosi (Voce A3210) nell'Allegato VIII della Convenzione di Basilea e due voci relative ai rifiuti in plastica non pericolosi (voce Y48 e voce B3011) negli allegati II e IX (Decisione BC-14/12). Il 7 settembre 2020, il Comitato per la politica ambientale dell'OCSE ha adottato modifiche dell'appendice 4 della decisione OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero per quanto riguarda i rifiuti di plastica pericolosi e chiarimenti relativi alle appendici 3 e 4 della decisione OCSE (Decisione C(2001)107 def. Del Consiglio OCSE relativa alla revisione della decisione OCSE(92)39/def). Le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021.

6 BIGNOTTI C., *Il traffico illecito di rifiuti oltre frontiera: analisi economica di un reato ambientale transnazionale*, in *Lexambiente. Riv. trim.*, 2020, p. 132.

7 Per una classificazione delle condotte lecite ed illecite afferenti al ciclo dei rifiuti si rinvia all'efficace schematizzazione proposta da ANDREATTA D., FAVARIN S., *Features of transnational illicit waste trafficking and crime prevention strategies to tackle it*, in *Global Crime*, 2020, 2, p. 136 e ss.

8 Come sottolinea, NIETO MARTÍN A., *Cambio climático y Derecho Penal internacional del medio ambiente*, in *Jueces par la democracia*, 2020, p. 63.





paesi più sviluppati nei confronti di quelli più poveri<sup>9</sup>.

## 2.1 I venti di riforma

La Convenzione di Basilea ha rappresentato un punto di approdo importante per la cooperazione internazionale in materia di tutela ambientale. Nondimeno, essa si è rivelata strumento scarsamente efficace sia rispetto allo specifico fenomeno che mirava a contenere - il movimento transnazionale illecito di rifiuti -, sia, più in generale, per il contrasto alle varie forme di manifestazione della criminalità ambientale transnazionale che, come detto, riguardano non solo il segmento della movimentazione di rifiuti ma anche altre fasi del ciclo di gestione degli stessi. Il contenuto minimale del trattato stride poi con l'ampiezza di strumenti previsti a livello internazionale per fronteggiare altri traffici illeciti transfrontalieri (esseri umani, stupefacenti, armi etc.<sup>10</sup>), a confronto con i quali i vincoli imposti nel campo dei crimini ambientali appaiono davvero irrilevanti<sup>11</sup>.

Se i risultati ottenuti sul piano dell'avanzamento normativo in tale ambito sono molto esigui, lo stesso non può dirsi per la riflessione sviluppatasi in ambito accademico che è invece riuscita a sviluppare alcune articolate proposte per l'edificazione di un diritto penale ambientale internazionale. In occasione della conferenza sul clima di Parigi del 2015, un gruppo di esperti in materia di reati ambientali ha infatti elaborato due importanti progetti di convenzione internazionale in materia di crimini ambientali, ispirati rispettivamente a due distinti approcci al problema: il progetto di convenzione contro l'ecicidio e la proposta di convenzione contro la criminalità ambientale transnazionale.

Il progetto in materia di ecicidio intende inglobare i delitti ambientali nel nocciolo duro dei crimini contro l'umanità e prevede il ricorso alle tecniche normative e agli strumenti di contrasto

---

<sup>9</sup> È noto infatti come gli enormi profitti ricavabili dalla gestione dei rifiuti inducano i Paesi economicamente più deboli a fornire alle nazioni ricche servizi di smaltimento dei rifiuti pericolosi a costi concorrenziali anche per il tramite di intermediari privati che sollecitano le relative transazioni. Sul punto, HACKETT D. P., *An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, cit., p. 295-296.

<sup>10</sup> Il riferimento è alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale sottoscritta a Palermo nel 2000 ed ai suoi Protocolli addizionali contro la tratta di persone, il traffico di migranti il traffico di armi e alla Convenzione ONU di Vienna contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope del 1988.

<sup>11</sup> Il 12esimo *Goal* dell'Agenda ONU 2030 "*Ensure sustainable consumption and production patterns*" pone non a caso l'obiettivo ambizioso di incentivare la ratifica e l'adesione alla Convenzione di Basilea.



propri del diritto penale internazionale *stricto sensu* inteso<sup>12</sup>. La proposta di convenzione contro la criminalità ambientale si colloca invece nel solco di una strategia di contrasto già sperimentata per altri fenomeni criminali in quanto mira al rafforzamento della cooperazione penale tra Stati e all'armonizzazione delle normative penali interne<sup>13</sup>.

Entrambe le prospettive presentano, com'è noto, limiti oggettivi ed altrettanti pregi.

Se l'idea di configurare un nuovo delitto di ecicidio come crimine internazionale è soggetta alle difficoltà relative alla corretta tipizzazione delle condotte lesive e all'identificazione del bene giuridico tutelato e si imbatte nella necessità che i comportamenti sanzionati consistano in aggressioni all'ambiente di carattere seriale e sistematico<sup>14</sup>, la strada del diritto penale convenzionale o transnazionale si scontra invece con il problema di possibili inerzie degli Stati nella ratifica ed implementazione del testo e con il rischio di una forte disomogeneità degli atti normativi interni adottati per la trasposizione delle prescrizioni imposte. Viceversa, l'inserimento dei delitti ambientali nel novero dei *core crimes* di competenza della Corte penale internazionale o di Corti istituite *ad hoc* per il perseguimento della criminalità ambientale consentirebbe di bypassare il problema dell'armonizzazione delle legislazioni penali interne e di superare il filtro delle giurisdizioni dei singoli Stati, sulla falsariga di un modello di "giustizia penale ambientale di tipo universale". D'altra parte però, tale seconda opzione restringerebbe la risposta penale alle macro lesioni ambientali, mentre lo strumento convenzionale disporrebbe di un maggiore raggio di azione e potrebbe colpire una più vasta gamma di condotte lesive.

Lo spazio di queste brevi note non consente di indugiare in un'analisi approfondita di tali complesse questioni. Il rapido accenno ad esse è tuttavia indispensabile per inquadrare sommariamente le principali prospettive di azione che si contendono attualmente il campo in

---

12 Per un'analisi approfondita della proposta si rinvia al fondamentale contributo di NEYERT L., *Des ecocrimes à l'ecocide. Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, 2015.

13 NIETO MARTÍN A., *Cambio climático y Derecho Penal internacional del medio ambiente*, cit., p. 63 e ss.

14 Su questi temi, tra i molti, NIETO MARTÍN A., *Hacia un Derecho penal internacional del medio ambiente*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 16, 2012, p. 137 e ss.; MARTIN-CHENUT K., NEYRET L., PERRUSO C., *Rumo à internacionalização da proteção penal do meio ambiente: dos ecocrimes ao ecocídio*, in *Brazilian Journal of International Law*, 2015, p. 541 e ss.; DE SANTANA GORDILHO H. J., RAVAZZANO F., *Ecocídio o tribunal penal internacional*, in *Revista Justica do Direito*, 2017, p. 688 e ss.; VICENTE MARTINEZ R., *Hacia un Derecho penal internacional medioambiental: catástrofes naturales y ecocidio*, in DEMETRIO CRESPO/ NIETO MARTIN (cur.); *Derecho penal económico y Derechos humanos*, Madrid, 2018; GARCÍA RUÍZ A., *Del ecocidio y los procesos migratorios a la opacidad de la victimización ecológica*, in *RECPC*, 2018, o.1 e ss.; GREENE A., *The campaign to make ecocide an international crime: exotic question or moral imperative?*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2019, p. 1 e ss.; DE SERRA PALAO P., *Cómo hacer frente a la impunidad ambiental: hacia una convención internacional contra el ecocidio*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2020, p. 1 e ss.; FRONZA E., *Sancire senza sanzionare? Problemi e prospettive del nuovo crimine internazionale di ecicidio*, in *Leg. pen. web.*, 11.3.2021.



ambito teorico.

La discrasia appena segnalata tra il livello avanzato della riflessione teorica e l'inerzia della dimensione politica rispetto ai problemi in ballo pare aver di recente subito un importante ridimensionamento. Dopo il lungo periodo di stasi seguito all'adozione della Convenzione di Basilea, si è infatti delineata una fase di insolito attivismo della comunità internazionale, favorita, in parte, da un contesto internazionale sempre più interessato alle questioni ambientali ed in parte, anche dalle opportunità di riforma offerte dal ricorrere del ventennale della Convenzione Onu sul crimine organizzato transnazionale. Proprio la Conferenza degli Stati-parte di tale Convenzione organizzata a Vienna nel 2020 ha in effetti fornito l'occasione per stimolare una più ampia riflessione sull'inadeguatezza degli strumenti normativi internazionali attualmente a disposizione contro la criminalità ambientale e per dare avvio ad un processo di revisione finalizzato a elaborare più efficaci strategie di contenimento delle aggressioni all'ambiente a livello globale.

In particolare, l'*input* verso un possibile allargamento delle misure di cooperazione penale è provenuto dalla presa di coscienza che i crimini ambientali costituiscano un terreno di azione privilegiato per la criminalità organizzata transnazionale non soltanto in ragione della loro dimensione ontologicamente transfrontaliera ma anche per la matrice strettamente economica che li connota e che li rende importanti fonti di guadagno per i gruppi criminali organizzati operanti in diverse nazioni.

Non a caso nel preambolo della *Risoluzione Falcone* adottata a Vienna il 16 ottobre 2020, in prospettiva di una revisione del testo della Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale, gli Stati-parte sottolineano l'esigenza di estendere gli strumenti previsti dalla convenzione anche ad alcuni fenomeni criminali divenuti urgenze di carattere planetario a causa del cambiamento climatico, delle disuguaglianze economico-sociali, delle situazioni di instabilità politico-istituzionale e della pandemia; come la tratta di esseri umani, il traffico illecito di migranti, la produzione e circolazione illecita di armi e munizioni ed i crimini ambientali<sup>15</sup>.

Tale sollecitazione si affianca al contenuto di un'altra Risoluzione adottata in contemporanea dagli Stati-parte su iniziativa della Francia e finalizzata a "*prevenire e combattere i*

---

<sup>15</sup> Il testo della Risoluzione è consultabile in <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session10/draft-resolutions-and-decisions.html>. Per i primi commenti, si rinvia a BALSAMO A., *Il contrasto alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "Risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in *Sist. pen.*, 12 novembre 2020; ORLANDO C., *Crimine organizzato e pandemia: l'intervento programmatico della "Risoluzione Falcone"*, in *Leg. pen. web*, 7 giugno 2021.



*reati che incidono sull'ambiente e rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*<sup>16</sup>” con la quale si auspica che gli ordinamenti nazionali configurino i crimini ambientali come “reati gravi” ai sensi dell’art. 2 lett. b) della Convenzione di Palermo, in modo da assicurare che ove essi abbiano carattere transnazionale e siano commessi da gruppi criminali organizzati, possano trovare applicazione le disposizioni previste nella convenzione e le relative norme interne di attuazione (punto n. 4). Nel testo, viene inoltre evidenziata tanto l’urgenza di adottare a livello nazionale misure idonee ad assicurare che le persone fisiche e giuridiche coinvolte in crimini organizzati transnazionali contro l'ambiente e nei reati connessi contemplati dalla Convenzione siano penalmente perseguite, quanto la necessità di prevedere sanzioni - anche di carattere pecuniario - adeguate proporzionate e dissuasive nei confronti degli enti collettivi.

Tali disposizioni sono, com’è evidente, mero *soft law* non cogente, di gran lunga meno efficace di prescrizioni vincolanti di rango convenzionale. Tuttavia, ne è indubbio il rilievo strategico sia per l’indiscusso valore simbolico, sia perché esse costituiscono una fondamentale base di partenza per la futura revisione delle convenzioni vigenti. Il fatto che gli Stati-parte abbiano inteso impegnarsi ufficialmente per estendere alla criminalità ambientale transnazionale le misure di contrasto previste dalla Convenzione di Palermo rappresenta un punto di svolta cruciale in vista delle imminenti riforme. L’individuazione di uno strettissimo *linkage* tra criminalità organizzata e illeciti ambientali è infatti premessa per un definito travaso in ambito ambientale dello straordinario livello di avanzamento raggiunto della normativa internazionale nel settore della criminalità organizzata.

Dalla presa di posizione assunta, si ricava inoltre l’impressione che presso le Nazioni Unite non sia al momento prevalsa nessuna delle due opzioni politico-criminali prospettate in dottrina per la creazione di un diritto penale internazionale dell’ambiente ma si sia preferito percorrere una via intermedia che pur valorizzando il metodo della cooperazione tra Stati in vista della creazione di un diritto penale ambientale di natura convenzionale, nondimeno, configura quest’ultimo non come un corpo di autonome disposizioni impositive di obblighi di criminalizzazione ma come un settore ancillare a quello della criminalità organizzata, destinato ad acquisire rilievo in maniera indiretta, in quanto oggetto del programma di sodalizi criminali transnazionali.

La strada sembra dunque tracciata; così come inesorabile appare oramai il processo di

---

<sup>16</sup> Risoluzione n. 10/6 del 16 ottobre 2020.



riforma della normativa vigente, rispetto al quale è ragionevole presumere che le dichiarazioni contenute nelle due risoluzioni opereranno come un manifesto programmatico da cui trarre impulso per le scelte future.

### **3. Lo stato dell'arte della normativa europea**

In ambito europeo, la principale fonte di riferimento in materia di criminalità ambientale è - com'è noto - costituita dalla Direttiva 2008/99/CE sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale adottata il 9 novembre 2008 al termine di una tormentata fase di fibrillazione delle istituzioni europee sul riparto di competenze tra i vecchi pilasti dell'Unione<sup>17</sup> ed ancora vigente.

All'art. 3, lett. a), la direttiva stabilisce che “*ciascun Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno con grave negligenza, costituiscano reati: a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora*”. Analoghe fattispecie sono previste in tema di gestione di rifiuti, di esercizio di impianti in cui siano svolte attività pericolose, di gestione di materiali nucleari, di uccisione, distruzione, possesso o prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, di commercio delle medesime, di distruzione di habitat naturali e di condotte lesive dell'ozono.

Le infrazioni tipizzate sono contrassegnate dal requisito *dell'illiceità* che ai sensi dell'art. 2 va inteso come ciò che viola gli atti legislativi adottati ai sensi del Trattato CE od Euratom ed elencati in apposito allegati; nonché di regolamenti amministrativi o di decisioni adottate da un'autorità competente di uno Stato Membro che diano attuazione alla legislazione comunitaria. Si tratta dunque di un clausola di *illiceità speciale* il cui contenuto rinvia alla normativa europea extrapenale tassativamente richiamata in allegato o alla legislazione e ai provvedimenti amministrativi adottati a dai singoli Stati in attuazione della disciplina di cui agli allegati alla direttiva e che riguarda in prevalenza la materia ambientale, e non anche ambiti affini di tutela, come la salute, il paesaggio etc.

Quanto al profilo dell'offesa, la direttiva configura reati di danno o di pericolo concreto (condotte che provochino o possano provocare) nei confronti dell'ambiente o della salute umana in cui l'evento si connota come “*lesione grave*” o “*danno rilevante alla qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo etc.*” Il legislatore europeo circoscrive dunque l'obbligo di incriminazione alla forme più significative di offesa

---

<sup>17</sup> Su tali profili sia consentito rinviare al nostro *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2008, p. 863 e ss.



all'ambiente e non a caso indugia nell'uso di espressioni che denotano l'offesa tipica in termini di particolare gravità (es.: spedizione che abbia ad oggetto una *quantità non trascurabile di rifiuti*).

La scelta di restringere lo *standard* di tutela alle offese più rilevanti se, da un lato, si mostra coerente con le funzioni e gli scopi dei vincoli di armonizzazione di fonte europea, d'altra parte, presta il fianco ad un eccesso di vaghezza che in concreto indebolisce la stessa efficacia armonizzatrice dei vincoli imposti. L'impiego di formule elastiche, imprecise, prive di riferimenti quantitativi di tipo numerico rappresenta chiaramente un punto debole della normativa che rimane in tal modo prigioniera di una certa ambiguità nella definizione dei contorni dell'offesa penalmente rilevante.

Il deficit di determinatezza, sebbene in parte giustificato dalla particolare natura giuridica dello strumento normativo utilizzato - cui spetta il compito di indicare soltanto requisiti minimi costitutivi degli illeciti, adeguati ad una pluralità di Stati con ordinamenti e tradizioni giuridiche differenti -, lascia però un eccessivo margine di apprezzamento agli ordinamenti nazionali, in sede di implementazione, finendo con l'ingenerare, come si vedrà, una forte disomogeneità delle legislazioni interne di attuazione.

### 3.1. Il processo di revisione della Direttiva 2008/99/CE

Anche sul fronte del diritto europeo, come in ambito internazionale, lo scenario normativo potrebbe essere destinato a mutare a seguito del recente avvio di un processo di riforma della normativa vigente in materia di crimini ambientali.

Dal 2016, l'Unione ha infatti intrapreso una procedura di verifica del livello di implementazione della Direttiva che si è di recente conclusa con la pubblicazione nell'ottobre del 2020 del report finale della Commissione<sup>18</sup>. Proprio nel 2016, il Consiglio aveva invitato la Commissione a monitorare l'efficacia della legislazione dell'UE nel campo della lotta alla criminalità ambientale<sup>19</sup> e aveva indicato l'attuazione del diritto penale ambientale nell'UE come oggetto dell'ottavo ciclo di valutazione reciproca<sup>20</sup>. Nello stesso anno, il *Piano d'azione dell'UE per combattere il traffico di specie selvatiche* aveva stabilito la necessità di rivedere la politica e il quadro legislativo dell'UE in materia di criminalità ambientale, in linea con l'agenda europea sulla

---

18 Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the Protection of the Environment through Criminal law (environmental crime directive), Brussels, 28.10.2020 SWD (2020) 259 final.

19 Council conclusions on countering environmental crime of December 2016 in [https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/european-agenda-security\\_en.doc.15412/16](https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/european-agenda-security_en.doc.15412/16):

20 Ciclo che si è concluso nel 2019 ed il cui report finale è consultabile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-14065-2019-init/en/pdf>.





sicurezza, in particolare riesaminando l'efficacia della direttiva sulla criminalità ambientale, compresa le sanzioni penali applicabili al traffico di specie selvatiche in tutta l'UE<sup>21</sup>.

Nel 2017 era stata riconosciuta la necessità di affrontare il problema della criminalità ambientale ed in particolare la questione delle esportazioni illegali di rifiuti e del traffico illecito di specie selvatiche, come una priorità del ciclo programmatico dell'UE per il 2018-2021<sup>22</sup>. L'anno successivo, la Commissione aveva adottato un *Piano d'azione per migliorare la conformità e la governance in materia ambientale* che tra gli altri punti prevedeva la necessità di indicare approcci strategici efficaci per il contrasto alla criminalità ambientale e di rafforzare gli strumenti di indagine e di vigilanza delle autorità giudiziarie nazionali e degli organi di vigilanza e di ispezione<sup>23</sup>. Infine, con l'apertura nel 2021 del c.d. "*Green Deal europeo*", la Commissione si è impegnata a promuovere l'azione dell'UE, dei suoi Stati membri e della comunità internazionale per intensificare gli sforzi contro la criminalità ambientale e a rivedere entro il 2021 l'intera normativa UE in materia di rifiuti<sup>24</sup>.

Oltre che per effetto del mutato contesto politico ed internazionale, il processo in corso di revisione della direttiva si è poi reso necessario in ragione del fatto che l'adozione di tale atto fosse avvenuta prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, e cioè sotto la vigenza di un quadro normativo molto diverso da quello attuale che invece assegna all'UE competenze penali più chiare e più ampie.

Il documento finale di valutazione esitato dalla Commissione ha disvelato un quadro abbastanza sconcertante rispetto al conseguimento dell'obiettivo in origine prefissato di una sufficiente armonizzazione delle legislazioni penali nazionali. L'implementazione del testo è avvenuta in maniera piuttosto eterogenea a causa dell'ampio margine di discrezionalità con cui gli Stati hanno potuto interpretare i termini vaghi utilizzati dalla Direttiva per la descrizione delle condotte penalmente rilevanti.

Approcci differenti sono stati per esempio seguiti nella ricezione dell'elemento dell'illiceità. Molti ordinamenti hanno impiegato definizioni onnicomprensive come "*contrario alle norme di legge*" o alle "*decisioni di un'autorità*" che consentono di far ricadere nel campo applicativo della

21 European Commission, "*EU Action Plan against Wildlife Trafficking*", 2016, in [http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/wap\\_en\\_web.pdf](http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/wap_en_web.pdf).

22 Council conclusions on setting the eu-priorities for the fight against Organized and serious international Crimes between 2018 and 2021, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/en/pdf>.

23 Consultabile in [https://ec.europa.eu/environment/legal/pdf/COM\\_2018\\_10\\_F1\\_COMMUNICATION\\_FROM\\_COMMISSION\\_TO\\_INST\\_EN\\_V8\\_P1\\_959219.pdf](https://ec.europa.eu/environment/legal/pdf/COM_2018_10_F1_COMMUNICATION_FROM_COMMISSION_TO_INST_EN_V8_P1_959219.pdf)

24 Consultabile in [https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_en)



norma penale qualsiasi aggiornamento o modifica della legislazione extrapenale nazionale di recepimento delle normative UE a tutela dell'ambiente, complicando talvolta non poco la lettura della normativa penale interna, data la notevole frammentazione degli atti giuridici di attuazione della disciplina amministrativa di fonte europea. Soltanto Malta ha implementato in modo letterale la definizione di cui all'art. 2 della Direttiva facendo riferimento diretto alla normativa elencata in allegato alla stessa. Ma tale scelta, seppur maggiormente fedele al contenuto delle prescrizioni imposte dal testo, ha prodotto l'effetto opposto di una troppo rapida obsolescenza della disciplina penale in relazione ai mutamenti che investono la regolamentazione extrapenale richiamata.

Altrettanto insoddisfacenti risultati sono stati conseguiti sul versante dell'implementazione dei requisiti offensivi del fatto. Similmente a quanto accaduto con riguardo alla clausola di illiceità, anche riguardo a tale profilo si è registrata una forte disomogeneità delle soluzioni adottate a livello nazionale. Nella maggior parte dei casi si è scelto di ricorrere ad una trasposizione quasi pedissequa della nozione di "*danno sostanziale*" che ha finito con l'affidare al formante giurisprudenziale il compito di definire gli effettivi contorni dell'offesa.

Negli ordinamenti che hanno invece preferito utilizzare definizioni più precise si è riscontrata una non trascurabile eterogeneità rispetto alla modo di intendere il disvalore di evento. Alcuni Stati hanno utilizzato il parametro dell'impatto economico del danno, quantificandolo in termini monetari secondo schemi in genere impiegati in ambito civilistico. In altri invece, il danno rilevante è stato connotato in termini di durata, reversibilità e di impatto sull'ambiente.

La legislazione austriaca richiede per esempio un "*deterioramento duraturo dello stato dell'acqua, del suolo e dell'aria*". La normativa portoghese stabilisce invece criteri di tipo qualitativo, mentre la giurisprudenza polacca intende il *danno significativo* come danno irreparabile che colpisce la vegetazione o un gran numero di animali. Nozioni altrettanto vaghe sono - com'è noto - presenti nel nostro ordinamento ove l'evento del delitto di inquinamento è definito come "*compromissione e deterioramento significativo e misurabile*" e il disastro ambientale consiste nell'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema o nell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente gravosa<sup>25</sup>.

La Commissione segnala infine che analoghi problemi di non uniforme implementazione della direttiva hanno riguardato la trasposizione della nozione di "*quantità non trascurabile di*

---

<sup>25</sup> Per un'analisi comparata delle soluzioni adottate in alcuni degli Stati membri, si legga RUGA RIVA. C., *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Lex amb. Riv. trim.*, 4, 2018, p. 1 e ss.



*rifiuti*” oggetto del traffico illecito. Anche in tal caso, talvolta, si è scelto di riprendere letteralmente l’espressione usata dal legislatore europeo, altre volte invece, si è preferito ricorrere all’indicazione di soglie di carattere quantitativo.

Se non poche e certo non trascurabili paiono le differenze intercorrenti tra le legislazioni penali nazionali sul fronte della tipizzazione delle condotte e delle offese, ancor più numerosi sono le discrasie presenti sul versante del trattamento sanzionatorio previsto dai singoli ordinamenti nazionali. Il fatto che il profilo delle sanzioni sia rimasto fuori dal campo applicativo della Direttiva 2008/99/CE poiché già regolato dalla quasi coeva decisione quadro sulla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale<sup>26</sup>, ha consentito agli Stati membri di procedere in ordine sparso rispetto alla scelta del tipo e della misure di pene da applicare agli illeciti contro l’ambiente.

Ne è derivato un quadro composito, contrassegnato da una forte discontinuità dei regimi applicativi (soprattutto in materia di sanzioni pecuniarie), talmente variegato da rendere impossibile la comparazione tra i rispettivi sistemi nazionali<sup>27</sup>.

Ad accrescere il livello di frammentazione ha inoltre contribuito la straordinaria molteplicità di sanzioni accessorie, amministrative e civili previste da ciascuna legislazione nazionale, a corredo della risposta penale; sovente soggette a discipline molto diverse da Stato a Stato.

#### **4. Le prospettive *de iure condendo***

Nel report finale pubblicato all’esito della procedura di valutazione della direttiva 2008/99/CE, la Commissione ha suggerito una serie di azioni strategiche utili a superare le principali disfunzioni della normativa vigente. Essa ha in primo luogo segnalato la necessità che la nuova Direttiva sulla tutela penale dell’ambiente utilizzi formulazioni linguistiche meno vaghe tanto sul versante della tipizzazione delle offese penalmente rilevanti, quanto sotto il profilo del contenuto della clausola di illiceità prevista come elemento del fatto.

Stringente è poi l’invito alle istituzioni dell’Ue di procedere ad una più penetrante opera di armonizzazione delle risposte sanzionatorie la cui forte disomogeneità tra i singoli Stati è considerata una delle principali cause dell’inefficacia dell’azione di contrasto ai crimini ambientali

---

<sup>26</sup> Decisione quadro 2003/80/GAI relativa alla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale, Bruxelles, 4 ottobre 2002, annullata dalla Corte di Giustizia il 13 settembre 2005 (causa: C-176/03).

<sup>27</sup> La pena detentiva massima prevista per il delitto di inquinamento oscilla per esempio dai 20 anni previsti dalla legislazione austriaca ai tre della normativa francese.



a livello europeo. Su tale versante, viene in particolare sollecitata la previsione nel nuovo testo di una gamma più ampia e variegata di strumenti sanzionatori e l'introduzione di regole precise circa il rapporto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative al fine di evitare la frequente sovrapposizione di sanzioni di natura diversa rispetto al medesimo illecito, con conseguente violazione del divieto *ne bis in idem*. Si raccomanda infine l'imposizione di precisi obblighi di armonizzazione rispetto alla responsabilità delle persone giuridiche; settore anch'esso non scalfito dalla direttiva vigente al pari del profilo sanzionatorio.

Non mancano da ultimo suggerimenti relativi al rafforzamento del *law enforcement*; come il richiamo all'adozione di più efficaci programmi di formazione e di specializzazione per gli operatori delle forze dell'ordine e la sollecitazione a migliorare la cooperazione delle autorità di contrasto sia tra gli Stati membri, sia all'interno dei singoli Stati ove sovente sussistono gravi lacune di coordinamento fra i vari organi di polizia impegnati nel contrasto a fenomeni criminali contigui come il riciclaggio di denaro, la frode e la criminalità organizzata.

Le linee di azione abbozzate in tale documento di valutazione hanno costituito la base di partenza del processo di revisione della normativa penale europea in materia ambientale, avviato dalla Commissione subito dopo la loro pubblicazione con l'apertura di una consultazione pubblica di esperti della materia ambientale chiamati ad esprimere le loro opinioni sullo stato dell'arte della normativa vigente e a suggerire proposte rispetto alle questioni affiorate<sup>28</sup>.

Tutti i punti critici della normativa in vigore sono stati messi sul terreno del confronto: dalla vaghezza della clausola di illiceità, alla definizione dell'evento sino al profilo dell'armonizzazione sanzionatoria e della responsabilità delle persone giuridiche. Difficile immaginare quali soluzioni verranno trasfuse nel contenuto della proposta di direttiva.

Quel che è certo è che alcuni dei problemi emersi paiono, per così dire, connaturati alla materia ambientale; generati, cioè, dalla sua intrinseca complessità, e pertanto non facilmente superabili. L'analisi comparata delle legislazioni nazionali ha per esempio dimostrato come costituisca operazione ricca di insidie il tentativo di affrancare la descrizione della gravità o intensità dell'evento lesivo dall'impiego di aggettivi o avverbi dal significato indeterminato (in maniera significativa, durevole, tendenzialmente irreversibile etc.). Nessuna delle opzioni adottate dai singoli ordinamenti statali si è finora rivelata in grado di rinunciare a formulazioni linguistiche connotate di una certa vaghezza.

---

<sup>28</sup> La consultazione si è chiusa il 3 maggio 2021.



Il cammino di riforma che dovrà affrontare tali gravose sfide è appena cominciato. Non resta che attendere gli esiti.



**TUTELA ANTICIPATA DELL'AMBIENTE E TEORIA DEL BENE GIURIDICO.  
IL RUOLO FONDAMENTALE DEI BENI GIURIDICI INTERMEDI**

**ANTICIPATED PROTECTION OF THE ENVIRONMENT AND THEORY OF THE  
LEGAL GOOD.  
THE FUNDAMENTAL ROLE OF THE INTERMEDIATE LEGAL GOODS**

**di Francesco CAMPLANI**

**Abstract.** L'ambiente, inteso come bene giuridico, è connotato da una serie di peculiarità che rendono necessaria una sua tutela anticipata, rovesciando, per certi versi, i canoni classici del diritto penale. Il suo ruolo fondamentale per la stessa sussistenza delle società umane ed il suo elevato grado di astrazione rispetto agli oggetti materiali che lo compongono impongono di adottare una tutela precauzionale e preventiva basata sui reati di pericolo, specie astratto. I beni giuridici intermedi possono concorrere al vaglio dell'offensività di siffatte figure criminose individuando degli obiettivi strumentali alla tutela dell'ambiente, che evitino la mera autoreferenzialità nella quale può confinarsi la tutela di funzioni. Può essere inoltre utile indagare sulle possibilità di pluri-offensività dei beni intermedi oggetto di analisi, in particolare in relazione ad oggettività giuridiche tradizionalmente contrapposte all'ambiente, come i beni economici.

**Abstract.** The environment understood as a legal good is characterized by peculiarities that make it necessary to protect it in advance, overturning, in some ways, the classic canons of criminal law. Its fundamental role for the very existence of human societies and its high degree of abstraction concerning the material objects that compose it requires the adoption of precautionary and preventive protection based on crimes of danger, highly abstract. Intermediate legal goods can contribute to the scrutiny of the offensiveness of such criminal figures by identifying instrumental objectives for the protection of the environment, which avoid the tendency towards the mere self-referentiality in which the protection of administrative functions. It may also be interesting to investigate the possibilities of multi-offensiveness of such intermediate goods, particularly concerning those legal objects traditionally opposed to the environment, such as economic goods.

**Parole chiave:** ambiente, bene giuridico, principio di precauzione, principio di prevenzione, pericolo, danno, bene giuridico intermedio, economia circolare

**Key words:** environment, legal good, precautionary principle, prevention principle, danger, harm, intermediate legal good, circular economy





**SOMMARIO: 1. Introduzione: l'importanza dell'individuazione di beni giuridici intermedi nel diritto penale dell'ambiente. L'ambiente come oggetto finale di tutela e l'accessorietà amministrativa. – 2. I principi anticipatori di tutela dell'ambiente di origine scientifico-sperimentale. Effetti sulla struttura classica del reato. – 3. (segue) Il principio di precauzione. La tutela contro i rischi per l'ambiente. – 4. (segue) Il principio di prevenzione. La tutela contro i pericoli per l'ambiente. – 5. Il meta-principio della riconoscibilità del precetto e la teoria dei beni giuridici intermedi. – 6. La categoria bene giuridico intermedio alla prova dei principi del diritto ambientale. – 7. (segue) Beni giuridici multilivello e tutela di funzioni nel diritto penale dell'ambiente. – 8. (segue) I beni giuridici strumentali e la tutela di funzioni come criterio sub-sistematico del diritto penale dell'ambiente. – 9. (segue) I beni giuridici strumentali e l'attitudine alla poli-strumentalità.**

## **1. Introduzione: l'importanza dell'individuazione di beni giuridici intermedi nel diritto penale dell'ambiente. L'ambiente come oggetto finale di tutela e l'accessorietà amministrativa.**

Il diritto penale dell'ambiente continua a rappresentare un settore relativamente giovane per la legislazione, la scienza e la giurisprudenza penalistiche. Tale peculiarità risalta in modo tanto più evidente in relazione a questioni dogmatiche fondamentali, antiche ma pur sempre attuali, quali l'identificazione e la circoscrizione del bene giuridico protetto<sup>1</sup>.

L'impegno interpretativo risulta viepiù fondamentale laddove si voglia approntare una tutela adeguata ad un'entità la cui identità ed importanza sono emerse nel corso dell'ultimo secolo. L'effettività dell'intervento del legislatore contro i fenomeni di *inquinamento* lesivi dell'ambiente sembra esigere degli schemi ben differenti rispetto a quelli del diritto penale "classico".

La semplice osservazione dei codici penali o (laddove esistenti) ambientali, in tutta Europa, pone infatti l'interprete di fronte a sistemi settoriali di diritto penale-ambientale che sembrano privilegiare figure di pericolo, specie astratto, collocando le fattispecie di danno in circostanze aggravanti o in norme di "di chiusura". Sicché ne risulta una generale anticipazione della tutela, per motivi che in parte sono intuibili già su base razionale, ma anche una maggiore difficoltà di lettura per quanto concerne la natura dell'oggetto giuridico tutelato<sup>2</sup>.

---

1 Si ricorda che l'origine della teoria risale al saggio J. M. F. BIRNBAUM, *Ueber das Erforderniß einer Rechtsgutverletzung zum Begriff des Verbrechens*, in *Archiv des Criminalrechts*, 1834, pp. 149-195, trad. it. a cura di F. Camplani, *Sulla necessità della violazione di un diritto per il concetto di reato*, in *Diritto penale XXI Secolo*, 2019, n. 1, pp. 115-142.

2 Si citano qua per la prima volta, quali fonti generali della trattazione per la dottrina penalistica italiana, G. GREGORI-P. J. DA COSTA, *Problemi generali del diritto penale dell'ambiente*, Padova, 1992, in part. pp. 37 ss., 65 ss.; M.



Ciò nondimeno, questa necessaria caratteristica presenta un rovescio della medaglia. In numerose situazioni, per esempio, potrebbe essere più che lecito dubitare sulla portata offensiva dell'incriminazione di determinate condotte e, in tal misura, della necessità di anticipare la tutela, potendosi di conseguenza sospettare un eccessivo "entusiasmo precauzionale" del legislatore. Autorevole dottrina tedesca, a tal proposito, menziona criticamente una tendenza alla "criminalizzazione del terreno antistante" (*Vorfeldkriminalisierung*) come criterio-guida della politica legislativa penale<sup>3</sup>.

Per certi versi, quando si tratta dell'ambiente come oggetto giuridico della protezione penale, si è di fronte ad un interesse fondamentale che inevitabilmente necessita di forme di protezione anticipata. Si tratta, infatti, di un bene giuridico *diffuso* nello spazio, *comune* ad un numero indefinito di persone (adespota) la cui lesione è incline alla vittimizzazione di massa – protetto da fattispecie contestualizzabili nel paradigma dei reati a soggetto passivo indeterminato<sup>4</sup> –

---

CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a struttura «Sanzionatoria»*, Padova, 1996, in part. pp. 51 ss.; L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2007, in part. pp. 79 ss.; R. SALOMONE- P. D'AGOSTINO (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Vol. XI di A. Di Amato (a cura di), *Trattato di diritto penale dell'impresa*, Padova, 2011, *passim*; G. DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, in part. pp. 63 ss.; ID., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017; M. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, in AA. VV., *Questioni fondamentali dalla parte speciale del diritto penale*, Torino, 2016, pp. 432 ss.; C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, III ed. 2016, *passim*; L. CORNACCHIAN. PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018; M. PELISSERO (a cura di), *I reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, II ed. 2019, *passim*; E. NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, Bologna, 2021, in part. 17 ss. Nella dottrina criminologica, cfr. L. NATALI, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, Torino, 2015, *passim*. Per la dottrina austriaca, cfr. K. SCHWAIGHOFER, *Strafrechtliche Verantwortung für Umweltschäden -Grundfragen des StGB und des VStG*, in *ÖJZ*, 1994, pp. 226 ss.; D. KIENAPFEL- K. SCHMOLLER, *Studienbuch Strafrecht Besonderer Teil, Vol. III, Delikte gegen sonstige Individual- und Gemeinschaftswerte*, Wien, 2009, pp. 48 ss.; S. REINDL-KRAUSKOPF- F. SALIMI, *Umweltstrafrecht. Eine systematische Darstellung des gerichtlichen Umweltstrafrechts*, Wien, 2013, *passim*. Per la dottrina tedesca, sempre quali fonti generali, si menzionano H. LAUFHÜTTE- M. MÖHRENSCHLÄGER, *Umweltstrafrecht in neuer Gestalt*, in *ZStW*, 1980, n. 4, pp. 912 ss.; H.-J. ALBRECHT- G. HEINE- V. MEINBERG, *Umweltschutz durch Strafrecht?*, in *ZStW*, 1984, n. 4, pp. 943 ss.; R. BLOY, *Umweltstrafrecht: Geschichte - Dogmatik - Zukunftsperspektiven. Eine Einführung in die Grundlagen*, in *JuS*, 1997, pp. 577 ss.; J. STEINDORF, *Umweltstrafrecht*, Berlin, 1997, *passim*; P. KRELL, *Umweltstrafrecht*, Heidelberg, 2017, in part. p. 11 ss.; M. MÖHRENSCHLÄGER, *Vorbemerkungen zum Neunundzwanzigsten Abschnitt*, in H. W. Laufhütte- R. Rissing-van Sann- K. Tiedemann (a cura di), *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*, Vol. XII, Berlin, XII ed. 2019, pp. 192 ss.; R. BÖRNER, *Umweltstrafrecht*, Berlin-Heidelberg, 2020, *passim*; F. SALIGER, *Umweltstrafrecht*, München, II ed. 2020, in part. pp. 22 ss.

3 Cfr. W. HASSEMER, *Spunti per una discussione sul tema «bene giuridico e riforma della parte speciale»*, in A. Stile (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985, pp. 367-369. In senso analogo M. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano, 1990, in part. pp. 1-4. È d'uopo dar conto del fatto che questo assunto, di recente, è stato parzialmente messo in crisi dal legislatore italiano, che ha istituito due fattispecie dolose ponendole in apertura del Titolo VI-bis del codice penale. Va tuttavia affermato che tali figure si presentano come sussidiarie alle numerose figure di pericolo che permangono sia nel *Kernstrafrecht* che nel *Nebenstrafrecht* italiano. Tale elemento, d'altronde, rimane valido anche per gli altri ordinamenti che saranno oggetto di analisi, che pure concentrano i reati ambientali nelle codificazioni, ponendo quelle di danno in chiusura. Analogamente, GREGORI- DA COSTA, *Problemi generali*, cit., pp. 65 ss.

4 Cfr. A. DE VITA, *I reati a soggetto passivo indeterminato*, Napoli, 1999, in part. pp. 1-3 e 30; I. ANASTASOPOULOU, *Deliktstypen zum Schutz kollektiver Rechtsgüter*, München, 2005, pp. 44 ss.



e *complesso* in quanto composto da una pluralità di interessi diversi, direttamente contiguo ad altri beni giuridici fondamentali (si pensi, innanzitutto, alla vita e all'incolumità individuale delle persone che insistono nei luoghi inquinati) e *ad elevato grado di astrazione*<sup>5</sup>. Si pensi, innanzitutto, alle definizioni delle teorie globalistiche – che peccano, a nostro avviso, o in difetto per restrittività<sup>6</sup> o in eccesso per indefinitezza<sup>7</sup> – quanto a quella fatta propria dalla teoria pluralistica<sup>8</sup>, secondo noi preferibile seppur non esauriente. L'ambiente emerge quale bene composto da almeno tre comparti naturali (*Umweltmedien*) distinti nella dimensione fisica e nelle esigenze di tutela: acqua, aria, suolo; ad essi si aggiungono, estendendo la definizione al di là degli elementi della biosfera, gli interessi connessi ad ulteriori componenti (*Umweltfaktoren*) quali il paesaggio, la salubrità dei luoghi e l'integrità del territorio fisico<sup>9</sup>. Nell'impegno a rinvenire una dimensione unificante e

5 Cfr. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo*, cit., pp. 68 ss.

6 Così il *restriktiver Umweltbegriff* maggioritario nella dottrina ambientalistica germanofona, confluito esemplarmente nell'Art. 20a del *Grundgesetz*: «Lo Stato tutela, anche in vista della responsabilità verso le generazioni future, i fondamenti vitali naturali e gli animali (...)» (trad. a cura dello scrivente; originale: » *Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere ...*«). La tutela si riduce, in sostanza, ai soli elementi della biosfera, come appresso precisato. Cfr., nella dottrina pubblicistica e penalistica tedesca, H. SOELL, *Rechtsfragen des Umweltschutzes*, in *WiR*, 1973, pp. 72 ss., in part. pp. 82 ss.; H. SENDLER, *Grundprobleme des Umweltrechts*, in *JuS*, Heft 4, 1983, pp. 255-260; si v. anche il rapporto degli esperti in materia di diritto costituzionale „*Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge*“. *Bericht der Sachverständigenkommission*, 1983, che vanta fra gli autori anche P. BADURA; K. P. SOMMERMANN, *Sub Art. 20a*, in I. Von Münch-P. Kunig (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, Vol. II (Artt. 20-69), München, 2001, pp. 43-45, Rn. 19-23. Nella dottrina austriaca, cfr. O. TRIFFTERER, *Recht als eines der Instrumente zur Bewältigung der Umweltkrise*, in D.M. Bauer- G. Virt, *Für ein Lebensrecht der Schöpfung. Analysen, Visionen und Strategien zur Bewältigung der Umweltkrise*, Salzburg, 1988, p. 51. Nella dottrina italiana, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO – A. MORRONE, *Ambiente e costituzione*, in B. Caravita di Toritto-A. Morrone-L. Torchia, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 29-32. Nella dottrina penalistica, cfr. G. DI NARDO- G. DI NARDO, *I reati ambientali*, Padova, II ed. 2006, p. 45, dove si riprende la definizione di cui alle pp. 4-6, basata sulle norme internazionali e eurounitarie in materia di protezione degli ecosistemi; operazione analoga, in tempi più recenti, è svolta da P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pp. 1-6.

7 Così il *extensiver Umweltbegriff*, accolto peraltro dalla Corte Costituzionale italiana: l'ambiente è definito alla stregua di «*bene immateriale unitario*». In tal senso, Corte Cost. (Pres. A. La Pergola, Rel. F. Greco), Sentenza 28 maggio 1987, n. 210; Id. (Pres. F. Saja, Rel. F. Greco), Sentenza 17-30 dicembre 1987 n. 641. Una posizione simile è stata assunta dal gruppo di esperti tedeschi – fra i quali il giurista J. SALZWEDEL – per il *Umweltgutachten 1987* commissionato dal Governo tedesco a fini informativi (*Unterrichtung durch die Bundesregierung*), in *Deutscher Bundestag - Drucksache 11/1568*, p. 15, p. 38; in dottrina, F. NIEDERSTADT, *Ökosystemschutz durch Regelungen des öffentlichen Umweltrechts*, Berlin, 2001, in part. p. 26.

8 Nel contesto della dottrina italiana, quale primo sostenitore della teoria pluralistica può essere individuato M. S. GIANNINI, in particolare con riguardo agli scritti pubblicati nel corso degli anni Settanta del secolo scorso: *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, pp. 1121-1134; *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 1-39; *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, pp. 3-38. Nel contesto del pensiero giuridico germanofono, ci sembra il caso di indicare quale prima fonte della teoria pluralistica lo *Umweltprogramm* del Governo federale (*Bundesregierung*), 1971, contenuto in DEUTSCHER BUNDESTAG, *BT- Drucksache VI/2710*, presso [dipbt.bundestag.de](http://dipbt.bundestag.de), in part. p. 6.

9 Cfr., nella dottrina giuspubblicistica italiana, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 70 e ss.; C. VIVIANI, *Il danno ambientale*, Padova, 2000, pp. 13 ss. Nella dottrina civilistica, D. CARUSI, *Forme di responsabilità e danno*, in N. Lipari-P. Rescigno, *Diritto civile*, Vol. IV- *Attuazione e tutela dei diritti*, T. III – *La responsabilità e il danno*, Padova, 2009, p. 499. Nella dottrina penalistica, cfr. E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, Milano, 2004, pp. 235-238; V. ITALIA, voce *Ambiente (definizione e concetti generali)*, in



comune a queste componenti, conseguendo un adeguato livello di chiarezza sui tratti che distinguono il tutto da altri beni contigui, si rende necessario astrarre ulteriormente il bene giuridico finale, rinvenendolo nell'insieme dei *presupposti fisico-spaziali e climatici*<sup>10</sup> delle componenti predette, che ne rappresentano una scomposizione *necessaria*.

Ora, si potrebbe dubitare del fatto che il compito della tutela dell'ambiente spetti al diritto penale. Anzi, a ben vedere, è evidente che essa compete innanzitutto al diritto amministrativo, del quale il diritto ambientale è una materia settoriale. Il diritto amministrativo, infatti, dispone degli strumenti necessari per la prevenzione del danno, nonché per il governo dell'aspetto più complesso e conflittuale della tutela in esame: vale a dire, il conflitto con esigenze che appaiono contrapposte, *in primis* – tradizionalmente – quelle dello sviluppo economico<sup>11</sup>. La tutela penale dell'ambiente, in

---

AA. VV. (a cura di V. Italia), *Ambiente Inquinamento Responsabilità*, Milano, 2009, pp. 107-110, che in particolare fa riferimento alla lunga enumerazione di oggetti di tutela di cui all'abrogato art. 5 comma 1 lett. c) d.lgs. 152/2006, laddove si richiedeva che le valutazioni di impatto ambientale vertessero su «l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti». R. SALOMONE, *Principi generali del diritto penale ambientale*, P. D'Agostino- R. Salomone (a cura di), *La tutela penale dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, in A. Di Amato (a cura di), *Trattato di diritto penale dell'impresa*, Vol. XI, Padova, 2011, p. 169 ipotizza una tripartizione: «*tutela del paesaggio, tutela del suolo, dell'aria e dell'acqua, tutela urbanistica*». Va specificato che l'Autore ritiene che il diritto penale ambientale, essenzialmente, non tuteli realmente tali beni, limitandosi le fattispecie alla sola tutela di funzioni (p. 185). Più di recente, G. DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017, pp. 5 ss.: «Un approccio non ideologico (della "immodificabilità" ambientale potremmo dire, che fonderebbe una sorta di "visione cimiteriale" del mondo) impone in altri termini di non pensare al bene Ambiente come un unico interesse, ma ad un fascio di interessi tutti con-costitutivi la stessa definizione dell'oggetto sostanziale di tutela»; M. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, in AA.VV., *Questioni fondamentali dalla parte speciale del diritto penale*, Torino, 2016, pp. 432 ss., p. 434, laddove afferma «sono proprio lo status della legislazione e la sua storia che depongono a favore della tesi "pluralistica". A parte infatti la frammentarietà del quadro normativo (...) e la conseguente scarsa predisposizione delle norme ad una così rigida *reductio ad unum* (...)». Nella dottrina germanofona, cfr. R. RENGIER, *Zur Bestimmung und Bedeutung der Rechtsgüter im Umweltstrafrecht*, in *NJW*, 1990, pp. 2506 ss.; J. STEINDORF, *Umwelt-Strafrecht*, Berlin-New York, 1997, pp. 41 ss.; SOMMERMANN, *Sub Art. 20a*, cit., *passim*; D. KIENAPFEL – K. SCHMOLLER, *Strafrecht. Besonderer Teil*, Bd. III – *Delikte gegen sonstige Individual- und Gemeinschaftswerte*, Wien, 2009, pp. 56-57; H. G. DEDERER, *Grenzübergreifender Umweltschutz*, in J. Isensee- P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Vol. XI – *Internationale Bezüge*, Heidelberg, III ed. 2013, § 248, pp. 858 ss., Rn. 1-2.

<sup>10</sup> Analogamente RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 12.

<sup>11</sup> Per il diritto ambientale, particolarmente attente ai principi sono le trattazioni di P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, e di L. SALVEMINI, *I principi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2019. Per la dottrina italiana, di particolare rilievo sono anche le trattazioni di A. GRASSO- A. MARZANATI- A. RUSSO, *Ambiente. Articolazione di settore e normativa di riferimento*, in M. P. Chiti- G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte Generale, Tomo I, Milano, 2007, pp. 273 ss.; G. P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, IV ed. 2017; A. CROSETTI- R. FERRARA- F. FRACCHIA- N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto penale dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018. Per una trattazione sul piano sovranazionale e comparatistico, si avrà riguardo alle singole parti di G. CORDINI-P. FOIS- S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017. Nella dottrina tedesca, paragonabile per importanza al manuale di Roxin di diritto penale è, per il diritto ambientale, M. KLOEPFER, *Umweltrecht*, München, IV ed. 2016, *passim*. Più sintetica è la trattazione di S. SCHLACKE, *Umweltrecht*, Baden-Baden, VII ed. 2019, che prosegue l'opera manualistica iniziata da Winfried Erbguth.



questa misura, *accede* a quella amministrativistica. Di conseguenza, si può parlare di *tutela di funzioni* e di norme improntate ad *accessorietà* amministrativa (*Verwaltungsakzessorietät*)<sup>12</sup>.

L'impostazione delle singole norme incriminatrici potrebbe tuttavia indurre a leggere un obiettivo di tutela "prossimo" coincidente con quello della funzione amministrativa. Si tratta di un'opzione politico-criminale, interpretativa, applicativa e sistematica<sup>13</sup> che ha ragion d'essere qualora la funzione amministrativa stessa coincida con un bene dotato di adeguato "corpo" nella realtà. In caso contrario, si scadrebbe una tutela autoreferenziale ed "istituzionale", che non consente un adeguato riconoscimento delle esigenze sottostanti al precetto. In relazione a questo problema si rende utile trattare una tematica spesso evocata, ma ancora ampiamente sottostimata.

Si tratta dei beni giuridici strumentali o intermedi, cui la dottrina tedesca si riferisce col termine *Zwischenrechtsgut*. Essi sono correlati, in genere, a reati che presentino un bene giuridico "spiritualizzato"<sup>14</sup>, rispetto al quale si pongano in rapporto di «*presupposizione necessaria*»<sup>15</sup>. Essa è costantemente oggetto di trattazione da alcuni decenni – in particolare, a partire dalle intuizioni di Klaus Tiedemann in materia di diritto penale dell'economia, settore in relazione al quale in quasi tutti gli ordinamenti si osserva una pluralità di beni oggetto di esplicita tutela sia codicistica (fede pubblica, industria e commercio) che *extra codicem* (imposizione fiscale, *par condicio creditorum*)<sup>16</sup> – tuttavia, spesso, in via del tutto incidentale.

Tale tema meriterebbe di una maggiore considerazione nella riflessione degli interpreti, sia teorici che pratici. Se da un lato bisogna scansare il rischio di un ricorso a tale strumento

---

12 Cfr., nella dottrina italiana, F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, n. 4, pp. 1117 ss.; SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., pp. 141 ss.; 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. ec.*, 2014, n. 2, pp. 233-273; D. FRANZIN, *La tutela penale dell'ambiente*, in Rossi, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 452-453. Nella dottrina tedesca, M. KLOEPFER- M. HEGER, *Umweltstrafrecht*, München, III ed 2014, *passim*; KRELL, *Umweltstrafrecht*, cit., pp. 11 ss.; SALIGER, *Umweltstrafrecht*, cit., in part. pp. 29 ss.

13 Cfr. S. VINCIGUERRA, *Diritto penale italiano. Vol. I- Concetto, fonti, validità, interpretazione*, Padova, II ed. 2009, pp. 5 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte Generale*, Padova, IX ed. 2015, pp. 191 ss. nella letteratura monografica si v. F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983, *passim*; G. FIANDACA, *Sul bene giuridico. Un consuntivo critico*, Torino, 2014; S. BONINI, *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico*, Napoli, 2018.

14 Cfr. C. ROXIN-L. GRECO, *Strafrecht Allgemeiner Teil, Vol. I – Grundlagen. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, München, V ed. 2020., p. 534: cita, in tal senso, B. SCHÜNEMANN, *Moderne Tendenzen in der Dogmatik der Fahrlässigkeits- und Gefährdungsdelikte*, JA, 1975, V parte pp. 793 ss., in part. 798, che istituisce tale categoria con limitato riguardo alla ricerca della verità nel processo penale, con riguardo ai reati di falsa testimonianza, o l'agire imparziale nei reati di corruzione.

15 Cfr. F. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Nss. D.I.*, Vol. XIV, Torino, 1973, pp. 7-93, in part. 16.

16 Cfr. K. TIEDEMANN, *Tatbestandsfunktionen im Nebensstrafrecht*, Tübingen, 1969, in part. pp. 117 ss. Nella dottrina italiana cfr. E. M. AMBROSETTI – G. COCCO, *I reati contro i beni economici. Patrimonio, economia e fede pubblica*, in *Id.*, *Trattato breve di diritto penale*, Padova, 2014, *passim*.





concettuale per giustificare “metodologicamente” qualsiasi norma incriminatrice e perdere di vista l’obiettivo finale della tutela, dall’altro è possibile osservare che una teorica dei beni giuridici strumentali può anzi diventare un momento di promozione della funzione liberal-garantista del diritto penale e dell’individuazione di scopi di tutela “non autoreferenziali”, ulteriori rispetto alla *ratio legis*.

Del resto, una simile teorica favorirebbe un ordine concettuale nella conformazione delle nuove fattispecie incriminatrici<sup>17</sup>, in modo invertire la tendenza a rendere certi beni giuridici finali un disordinato ed arbitrario “ripostiglio di concetti” (»*Ruppelkammer von Begriffen*«) nella maniera denunciata da *Binding*<sup>18</sup>, da molti deprecata e da pochi concretamente contrastata. Infine, essa sarebbe un utile ausilio ai fini di un vaglio della concreta capacità offensiva delle condotte incriminate, quasi si trattasse di un punto di orientamento intermedio verso una meta distante e ancora non visibile<sup>19</sup>, in modo da favorire la riconoscibilità sia del primo che della seconda.

## **2. I principi anticipatori della tutela dell’ambiente di origine scientifico-sperimentale. Effetti sulla struttura classica del reato**

A fronte di un bene giuridico finale articolato, complesso ed astratto rispetto alle sue componenti, qual è quello dell’ambiente sia nelle teorie prevalenti che nella proposta qui formulata, appare fisiologico che non tutti i pericoli ed i danni possano avere un’origine certa. Una siffatta considerazione si riflette inevitabilmente sui principi di tutela del bene stesso.

D’altronde, non è un caso che la derivazione scientifico-sperimentale della discussione sull’ambiente abbia espletato i propri effetti sui principi giuridici applicabili alla materia. Le scienze naturali, infatti, nell’individuare i fenomeni di inquinamento e nel saggiare la possibilità degli ecosistemi e dei singoli componenti di reagirvi, rispondono con un grado differente di certezza a

---

17 Fra i primi interpreti dottrinari italiani a concettualizzare e teorizzare quest’esigenza e questa possibilità, per quanto con poche indicazioni schematiche e senza un successivo approfondimento della questione, è d’obbligo segnalare A. FIORELLA, voce *Reato in generale*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXVIII, Milano, 1987, p. 798. Il tema viene ripreso e condotto a migliori sviluppi da MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale*, cit., pp. 86 ss.

18 Cfr. K. BINDING, *Die Normen und ihre Übertretung: eine Untersuchung über die rechtmäßige Handlung und die Arten des Delikts*, I Libro – *Die Normen und ihr Verhältniss zu den Strafgesetzen*, Leipzig, I ed. 1872, II ed. 1890, p. 351.

19 In tempi più recenti, muove in tal senso la salda affermazione di M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2013, n. 4, pp. 4 ss., in part. p. 13: «Di qui, se non si vuole delegare all’interprete l’arbitrio della scelta, o impedirgli ogni scelta mediante regole formali, l’esigenza di prevedere opportunamente situazioni più concretizzate, beni giuridici intermedi ai quali ancorare la verifica della pericolosità tipica, prima, e dell’elemento soggettivo tipico poi».





seconda della fonte da cui l'inquinamento stesso promana. Tanto rende possibile parlare, in alcuni casi, di *rischio*, ossia della verifica probabile, ma da ritenersi scientificamente incerta, di un evento dannoso; in altri casi, invece, di vero e proprio *pericolo*, vale a dire della verifica probabile o anche certa del medesimo evento<sup>20</sup>.

Da queste due problematiche fondamentali deriva la messa a punto dei due principi di precauzione e di prevenzione. Il primo termine rappresenta una fedele resa in italiano del concetto di *Vorsorge* espresso dal filosofo tedesco Hans Jonas, e ha appunto riguardo – in estrema sintesi – alla situazione in cui la fonte del pericolo sia ignota. Il secondo, invece, accanto alle applicazioni tecniche presenta da tempo alcuni addentellati nel contesto delle scienze giuridiche, ed in particolare proprio della scienza del diritto penale.

Un'analisi concreta degli effetti dei principi della tutela ambientale sul diritto penale richiede di entrare nel merito dell'impatto su singole fattispecie, sia pure per mezzo di analisi esemplificative. Per ragioni di ordine concettuale e di orientamento del lettore, si può schematizzare l'analisi in questo modo, considerando che essa sarà riproposta anche a proposito del principio di prevenzione: **(a)** indicazione, in linea di massima, della tecnica di tutela **(b)** in relazione al grado di accessoria amministrativa (tralasciando, in questa sede, il problema della fonte); **(c)** tipologia di illecito; **(d)** influenze sul fatto tipico soggettivo; **(e)** manifestazioni concrete dell'applicazione del principio.

A nostro avviso, è proprio nel rapporto fra principi di diritto ambientale, anticipazione della soglia di rilevanza penale del fatto e tensione verso un bene giuridico finale astratto e diffuso che risiede la necessità di individuare dei beni giuridici strumentali in grado di presiedere alle esigenze di una tutela anticipata, concorrendo in tal guisa a giustificare la punibilità di atti che possono apparire ancor lontani dalla violazione dell'ambiente nella sua dimensione “unitaria e scomposta”.

### **3. (segue) Il principio di precauzione. La tutela contro i rischi per l'ambiente**

Il principio di precauzione è stato oggetto di una notevole mole di studi anche in materia giuridica, specie negli ultimi trent'anni, a partire grossomodo dalla sua menzione esplicita da parte

---

<sup>20</sup> Entrambi i principi sono trattati in termini sia scientifico-sperimentali che scientifico-sociali da M. IACCARINO, voce *Precauzione, principio di*, in *Enciclopedia italiana. VII appendice*, Roma, 2007, su *treccani.it*.



della Conferenza di Rio e nel Trattato di Maastricht<sup>21</sup>. Tanto ha condotto alla formazione di decine di definizioni ed orientamenti teorici differenti, peraltro difficilmente componibili<sup>22</sup>. Nell'ambito delle scienze sperimentali, il principio in esame prende atto dei limiti ricostruttivi della causalità in relazione ad alcuni fenomeni che abbiano un impatto dannoso, mirando all'individuazione di cause *non certe*, ma *credibili*, giustificando su tale base misure *ex ante* che presumibilmente comportino una sensibile riduzione del rischio, seppur con qualche costo da sostenere in cambio<sup>23</sup>.

Una definizione accettabile in ambito *giuridico-ambientale*, ergo anche penale-ambientale, potrebbe essere formulata come segue. In base al principio di precauzione, è legittimo che il legislatore impedisca, ovvero restringa entro limiti definiti o comunque sottoponga ad autorizzazione amministrativa determinate attività, dalle quali possano derivare «*possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante*», o sulle quali possano gravare rischi già presenti in natura<sup>24</sup>, e che quindi «*possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità*»<sup>25</sup>. Effetti negativi di questa portata devono essere previsti da «*una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temer[li]*», pur quando essa «*per l'insufficienza dei dati, il loro carattere non concludente o la loro imprecisione, non consente di determinare con sufficiente certezza il rischio in questione*»<sup>26</sup>.

---

21 Per avere una coordinata indicativa, una delle prime pubblicazioni dedicate al tema in Italia indicate dalla banca dati Do.Gi. è A. JAZZETTI, *Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. Amb.*, 1995, n. 1, pp. 33-49, che dà atto di una situazione in cui i principi di precauzione ed azione preventiva non presentano ancora un profilo di reciproca indipendenza. In Germania, secondo una tendenza anticipatoria rispetto alle mosse delle Comunità e dell'Unione in materia di diritto dell'ambiente, dovuta probabilmente anche all'influsso di Hans Jonas, le prime monografie di dettaglio sul tema compaiono già negli anni Ottanta: cfr. esemplificativamente H. P. LUHR (a cura di), *Symposium Umweltsicherheit beim Umgang mit Wassergefährdenden Stoffen: Aachen, 3. u. 4. März 1988*, Berlin, 1988, *passim*.

22 Cfr. A. MASSARO, *Principio di precauzione e diritto penale: nihil novi sub sole?*, in *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*, 9 maggio 2011, § 1, p. 1.

23 Cfr., per una definizione nel contesto delle scienze mediche, C. ARICI-G. FRANCO, *Principio di precauzione*, in L. Alessio-G. Franco-F. Tomei (a cura di), *Trattato di medicina del lavoro*, Vol. I, Padova, 2015, pp. 229-230. Gli Autori propongono, quale primo esempio di decisione adottata sulla base del principio di prevenzione, la misura suggerita nel 1854 dal medico inglese John Snow per bloccare un'epidemia di colera, morbo le cui cause erano all'epoca ancora poco note, consistente nel bloccare una pompa idrica pubblica attorno alla quale si erano concentrati molti dei contagi. Nella letteratura criminologica NATALI, *Green criminology*, cit., pp. 315-316.

24 Si pensi, a tal proposito, alle attività di edificazione in parti del territorio che presentino un elevato grado di sismicità, nelle quali un terremoto non è un "cigno nero" pur essendo incerto nella verifica temporale. Sul punto si veda l'ampio studio di F. PETRELLI, *Rischio sismico e "principio di precauzione"*, in *Arch. Pen.*, 2015, n. 2, spec. pp. 3 ss., da molte delle cui conclusioni tuttavia si dissente.

25 In questi termini, espressamente, COMMISSIONE UE, *Comunicazione (COM(2000) 1final) sul principio di precauzione*, su *eur-lex.europa.eu*, § 3.

26 Cfr. ancora COMMISSIONE UE, *Comunicazione*, cit., §§ 3 e 5.1. In dottrina NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, cit., pp. 25-35.



Le infrazioni dei divieti e delle limitazioni derivanti da un siffatto principio potranno quindi essere sottoposte a sanzione amministrativa o penale (o perlomeno rappresentare il fondamento di un illecito aquiliano). Per quanto concerne l'impatto sui primi, è possibile svolgere l'analisi adottando lo schema poc' anzi enucleato.

**(a)** Una prima considerazione è stata formulata proprio per quanto riguarda la tecnica di tutela. Le normative precauzionali poste a tutela di beni pubblici, collettivi o diffusi, a rigore, non sarebbero materia del diritto penale. La loro sede opportuna dovrebbe essere innanzitutto quella del diritto amministrativo, materia delle discipline "di dettaglio" del diritto pubblico generale. Tanto rappresenta il fondamento, pertanto, per la *funzione amministrativa* che talora il legislatore coinvolge nell'oggetto della tutela penale, rischiando talora di farvela coincidere.

Per quanto riguarda il fatto tipico, il principio di precauzione richiede al legislatore penale di aderire, *per quanto possibile ed opportuno in relazione alla funzione e ai principi del diritto penale*, alla funzione amministrativa da tutelare, rendendo le norme penali *accessorie* alla funzione del diritto amministrativo.

**(b)** Le condotte che fanno riferimento al principio di precauzione sono per lo più caratterizzate da una delle versioni più forti dell'accessorietà amministrativa, in termini di *omissione di comunicazione* circa l'esercizio di attività, o di *commissione* di attività *non autorizzate*<sup>27</sup>.

Entrambe le forme di accessorietà possono essere previste in relazione ad attività che siano fonte incerta, ma empiricamente attendibile – ovvero, *presumibile* – di inquinamento. Per questa ragione, l'amministrazione si riserva un vaglio successivo, ai fini del quale impone obblighi di comunicazione, o preventivo, da svolgersi in un procedimento che termina con l'autorizzazione o nel suo diniego. Il silenzio corrisponde, in via di norma, a quest'ultimo esito<sup>28</sup>.

**(c)** L'aderenza alla funzione amministrativa in una delle sue versioni più "forti" comporta che la tipologia di illecito non possa che essere quella del pericolo e, in particolare, del pericolo astratto<sup>29</sup>. Infatti, data l'incerta origine del rischio, il principio richiederebbe di *presumere* la pericolosità delle condotte violino gli obblighi di comunicazione e di autorizzazioni, o comunque di

---

27 Specie con riguardo a queste ultime, cfr. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo*, cit., pp. 296, 312-314.

28 Cfr. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, cit., pp. 1113 ss.; ALBERICO, *Obblighi di incriminazione*, cit., p. 260; SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., pp. 142-144; FRANZIN, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 452.

29 Cfr. MASSARO, *loc. ult. cit.*



considerare queste ultime indiziarie, per scienza ed esperienza, di un *potenziale* pericoloso<sup>30</sup>. La seconda soglia di intervento potrebbe talora rivelarsi tardiva. Tuttavia, sembra essere anche la più conforme al principio di offensività, dovendo essa superare quel vaglio di idoneità dell'azione positivizzato con riguardo al reato impossibile o tentativo inidoneo (*untauglicher Versuch*).

Ai fini dell'integrazione del fatto tipico e dell'indagine in sede giudiziaria, in relazione a fattispecie di pericolo astratto-presunto risulta sufficiente l'esame dell'integrazione della condotta vietata, vincolata e descritta in modo solitamente piuttosto dettagliato, prescindendo sostanzialmente da considerazioni sul nesso di causalità<sup>31</sup>. Quest'ultimo appare d'altronde scientificamente privo di prove conclusive e suffragato, se mai, dai menzionati dati di esperienza<sup>32</sup>.

In un siffatto contesto, lo strumento elettivo dovrebbe essere l'illecito amministrativo punitivo<sup>33</sup>, specie laddove il legislatore decida di anticipare la tutela alla presunzione del pericolo.

Tuttavia, dato il frequente uso simbolico del diritto penale per rispondere agli allarmi sociali, non di rado il legislatore ricorre anche all'illecito penale. In questo secondo caso, sarebbe corretto impegnarsi a ricorrere al pericolo presunto solo per quelle attività che eludano *standard* di sicurezza suggeriti da un'esperienza *consolidata*, che presentino, nel panorama della criminalità ambientale, una ricorrenza talmente frequente da rappresentare vere e proprie «*forme “standardizzate” di aggressione a beni giuridici*»<sup>34</sup>, descrivendole nel modo più puntuale possibile.

Un ulteriore correttivo sarebbe rappresentato da un'interpretazione di tali presunzioni come *relative* e non assolute – come d'altronde suggerito anche dalla Corte costituzionale italiana<sup>35</sup> – perciostesso in grado di ammettere una prova contraria da parte del soggetto imputato del reato, già gravato di una sostanziale inversione dell'onere, a fronte di un'accusa alla quale basta provare il mantenimento della condotta vietata<sup>36</sup>.

---

30 Cfr. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, cit., pp. 461-462.

31 Cfr., per la definizione generale del fenomeno, C. FIORE-S. FIORE, *Diritto penale. Parte Generale*, Torino, V ed. 2016, p. 200; PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo*, cit., pp. 277 ss. Nella dottrina tedesca, ROXIN-GRECO, *Strafrecht AT I*, cit., pp. 531-532, e J WESSELS- W. BEULKE – H. SATZGER, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, Heidelberg-München, 44° ed. 2014, p. 11 ss.

32 Cfr. DE VITA, *I reati a soggetto passivo indeterminato*, cit., p. 68. Per quanto concerne l'ordinamento tedesco, dà conto di tale ampio ricorso MÖHRENSCHLÄGER, *Vorbemerkungen*, cit., pp. 239-240.

33 Cfr. MASSARO, *Principio di precauzione*, cit., § 3.2, p. 11.

34 Così CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, cit., p. 461.

35 Cfr. da ultimo C. Cost. (Pres. G. Lattanzi, Est.-Rel. F. Modugno), Sentenza 5-6 marzo 2019, n. 141: «*non è precluso, in linea di principio, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto (...). In tale ipotesi, tuttavia, affinché il principio in questione possa ritenersi rispettato, occorrerà “che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'id quod plerumque accidit”*». In dottrina Cfr. inoltre PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo*, cit., pp. 386 ss.

36 Cfr. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, cit., pp. 462-464.



Va ricordato che esistono anche ordinamenti giuridici il cui diritto penale cede ben di meno a tale tentazione, impegnandosi comunque ad onerare gli organi dell'accusa di una prova idoneità potenziale alla lesione almeno su base "empirica", in assenza di certezze scientifiche, godendo inoltre della forma più snella che le disposizioni incriminatrici improntate in tal maniera<sup>37</sup>. In tal senso sembra muovere, d'altronde, lo stesso diritto europeo unitario con la Direttiva 2008/99/CE<sup>38</sup>, che in effetti richiede che le condotte la cui criminalizzazione è richiesta agli stati membri «*provochi o possa provocare*» una serie di effetti dannosi.

(d) Per quanto concerne i riflessi sull'elemento soggettivo, lo stesso termine "precauzione" suggerisce con chiarezza la richiesta di un comportamento prudente, diligente, rispondente a norme di perizia tecnica e, possibilmente, previdente: dunque, rispondente ai canoni della colpa<sup>39</sup>. Essa assurge a titolo d'imputazione fondamentale del diritto penale dell'ambiente, mentre il titolo d'imputazione doloso riveste tendenzialmente un ruolo secondario, utile al fine di qualificare la gravità dell'illecito.

Tanto favorisce il ricorso, oltre che all'illecito amministrativo punitivo, al reato contravvenzionale e alle relative pene, negli ordinamenti in cui ancora esista tale tipologia di reato; in quelli che invece abbiano abolito la suddetta categoria<sup>40</sup>, si impone al legislatore di affiancare agli illeciti amministrativi condotte delittuose rilevanti *anche* a titolo colposo, in tal guisa agevolando contestualmente la risoluzione di possibili dubbi sulla configurabilità del dolo eventuale.

Va ricordato che la giurisprudenza ha specificato la necessità che l'elemento colposo sia sorretto da un elemento di prevedibilità circa le possibili – quantunque incerte – situazioni di pericolo e di danno che potrebbero derivare dalla condotta, avendo con ciò riguardo a *categorie* di eventi e non ad uno specifico evento<sup>41</sup>. Si tratta di una lettura pregevole, idonea a correggere gli effetti potenzialmente "oggettivizzanti" della presunzione di pericolo.

37 Cfr. REINDL-KRAUSKOPF- SALIMI, *loc. ult. cit.*

38 In dottrina cfr. MÖHRENSCHLÄGER, *Vorbemerkungen*, cit., p. 239.

39 Cfr. ROXIN-GRECO, *Strafrecht AT I*, cit., p. 532: l'idea è quella della «*punibilità di una contrarietà a precauzione nel senso dei delitti colposi*» («*die Strafbarkeit von einer Sorgfaltswidrigkeit im Sinne der Fahrlässigkeitsdelikte*»). Nello specifico della materia penale ambientale, cfr. DE SANTIS, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 221: l'Autore, parlando delle plurime sfaccettature che il legislatore penale italiano da tempo attribuisce alla colpa, afferma che fra di esse si aggiunga «*quella ambientale: che è in buona sostanza una colpa a vocazione precauzionale (stante, il più delle volte, il grave stato di incertezza scientifica sulla effettiva incidenza ecologica e sanitaria di tutta una serie di condotte ipotetiche di inquinamento)*».

40 Cfr. K. JARVERS, *Begriff und Systematisierung der Straftat- Italien*, in AA. VV. (a cura di U. Sieber e K. Cornils), *Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung. Allgemeiner Teil. Teilband 2*, Berlin, 2008, pp. 399-402.

41 Cfr. DE SANTIS, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 227-228; cfr. la giurisprudenza ivi menzionata. Cfr. ancora *Ivi*, pp. 232 ss.



(e) Esempi paradigmatici di applicazione del principio di precauzione sono due fattispecie tratte dal sotto-sistema della gestione illegale dei rifiuti, almeno così come conformate dal legislatore italiano. Nella specie, si tratta di quelle concernenti le condotte di trasporto abusivo e di spedizione o traffico transnazionali illeciti, entrambe richiamate dall'art. 3 della Direttiva 2008/99/CE e quindi trasversali agli ordinamenti degli Stati membri<sup>42</sup>.

Entrambe le fattispecie prevedono forme di spostamento fisico di rifiuti, idoneo a impedirne la tracciabilità e l'imputazione; per la spedizione, avvenendo attraverso i confini di più Stati membri, sono richieste sia comunicazioni che autorizzazioni<sup>43</sup>. Entrambe, al contempo, non si pongono con certezza all'origine di fatti di inquinamento: tuttavia, è evidente che sottrarre rifiuti alla tracciabilità può rappresentare il preludio di vicende di dispersione nell'ambiente e pratiche abusive.

#### 4. (segue) Il principio di prevenzione. La tutela contro i *pericoli* per l'ambiente

Il principio di prevenzione o di *azione preventiva*, come viene chiamato nei Trattati fondativi dell'Unione, sembra aver suscitato meno passione con riguardo all'elaborazione del diritto ambientale, sia europeo che nazionale, sia amministrativo che penale, forse anche in ragione delle maggiori certezze scientifiche cui fa riferimento e della sua più diffusa applicazione in materia scientifico-sociale<sup>44</sup>.

---

42 Nel diritto italiano vigente, tali condotte sono previste e punite quale reato contravvenzionale, rispettivamente, dagli artt. 256 e 259 d. lgs. n. 152 del 2006; nel diritto austriaco, esse rilevano quali delitti previsti e puniti dai §§ 181b e 181c del locale *Strafgesetzbuch*, che dedicano il comma 3 alla spedizione illecita con rinvio esplicito al Regolamento 1013/2006/CE; nel diritto tedesco, dal § 326 *Strafgesetzbuch*, che peraltro dedica il comma 2 alla spedizione illecita, con un ben congegnato rinvio implicito. Negli ordinamenti germanofoni, il trasporto è reso dalla voce verbale *befördert*.  
43 Cfr. R. CRUPI, *Il traffico illecito di rifiuti*, in Cornacchia-Pisani, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 607 ss.; FIMIANI, *La tutela penale*, cit., p. 378; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 178.

44 La prevenzione intesa in senso sociologico e politico-giuridico è un concetto presente già nella letteratura penalistica e criminalistica di inizio Novecento. Si pensi al concetto introdotto dalla cd. Scuola positiva del diritto penale. Rappresentativa in tal senso è G. F. FALCHI, voce *Prevenzione*, in *Enc. Giur. It.*, Vol. XIII, Parte II, Milano, 1937, pp. 889-891, con annessa la bibliografia cui fa riferimento (da Romagnosi, 1824, a Stoos, 1925). Più di recente e nel contesto del costituzionalismo postbellico, cfr. autorevolmente G. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, Vol. VIII (*Mino-Omis*), Torino, 1994, pp. 108-125. L'Autore si pone (pp. 110-111) una questione fondamentale per tutti gli istituti che tendano all'anticipazione dell'intervento penale: la compatibilità con i principi costituzionali, in particolare il combinato di quelli di libertà personale (art. 13 Cost., analogamente – nostra notazione – Art. 2 *Abs.* 2 *GG*) e di legalità delle misure di sicurezza (art. 25 co. 3 Cost., analogamente – nostra notazione – Art. 104 *GG*). In questo senso, l'Autore concorda (p. 113) con l'orientamento espresso da Corte Cost. (Pres. L. Amadei, Rel. A. Malagugini), Sentenza 16-22 dicembre 1980, n. 177, in *www.giurcost.org*, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 1 della L. 27 dicembre 1956, n. 1423 nella parte in cui prevedeva la categoria soggettiva dei "proclivi a delinquere".





In una materia che coinvolge aspetti scientifico-naturali quale il diritto ambientale, il significato deve necessariamente assumere una sfumatura diversa di prevenzione del compimento di un nesso eziologico naturalistico avviato con certezza da una determinata causa efficiente. In tal misura, lo statuto *epistemologico* del principio di prevenzione risulta decisamente più definito e stratificato rispetto a quello del principio di precauzione<sup>45</sup>.

Probabilmente, anche per questa ragione non vi è stato un impegno definitorio da parte del legislatore nel contesto degli atti normativi, né si è mai impegnata in tal senso la giurisprudenza; la stessa dottrina, sul punto, a lungo ha trascurato la fondazione di un suo statuto giuridico. I pochi autori che si siano esplicitamente occupati del tema hanno fatto ricorso, di conseguenza, a definizioni normative contenute in atti settoriali della legislazione speciale<sup>46</sup>.

Esso è perciò definibile come quel principio che richiede di intervenire, mediante gli strumenti di tutela del diritto, specie delle sanzioni di diritto amministrativo e penale, per evitare o limitare un danno ai beni ambientali *certo o potenziale*, derivante da cause scientificamente e tecnicamente *note*, agendo *prima* della verifica dell'evento e, ancor più, *a monte del decorso causale* o comunque in un momento in cui l'evento stesso *non* sia prossimo a verificarsi, conseguentemente anticipando la soglia di punibilità<sup>47</sup>. Si tratta, come d'altronde naturale nel diritto penale, di una definizione *in negativo*, volta a indicare un effetto sull'ambiente da scongiurare in concreto.

Il senso della prevenzione è evidente ad un'analisi di tipo economico, che necessariamente rientra nelle valutazioni che vengono compiute di volta in volta, nel fissare il livello ed il momento dell'intervento: un intervento preventivo comporta risparmi di tempo e denaro *certi o altamente probabili* rispetto a interventi di ripristino, quale è, in materia ambientale, la bonifica<sup>48</sup>.

La prevenzione, tuttavia, può avere anche un significato positivo, oltre che di fissazione di limiti e di minaccia di sanzioni. Essa può infatti essere intesa in termini di "pianificazione

---

45 Cfr. IACCARINO, *op. cit.*

46 Tale peculiarità è posta in particolare evidenza da DELL'ANNO, *Principi*, cit., pp. 79-82. Di conseguenza, l'Autore ricorre, per fare leva su un dato definitorio di diritto positivo, alla definizione contenuta nell'art. 3, comma 3 della Legge 24 febbraio 1992 n. 225, molte delle cui disposizioni (compresa quella richiamata) sono state abrogate nel 2018. Giusta suddetta norma, «La prevenzione consiste nelle attività volte ad evitare o ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2 anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione» (pp. 82-83). Cfr. ancora F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, n. 2, pp. 14 ss., in part. pp. 18 ss.

47 Cfr. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, nn. 1-2, pp. 62 ss., in part. p. 77; DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione*, cit., pp. 22-23, 25.

48 Cfr. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 77; SALVEMINI, *I principi di diritto dell'ambiente*, cit., p. 102.



ambientale”: «*pianificare significa, infatti, programmare, pensare per il futuro, dunque anche prevenire*»<sup>49</sup>. Si tratta, com'è evidente, di una funzione che spetta *prima facie* al diritto amministrativo. Tuttavia, la materia penalistica, laddove sia in grado di mantenere una costante attenzione al bene giuridico e alla sua offesa, può contribuire quantomeno in termini di *politica del diritto* a sottolineare l'importanza dell'oggetto di tutela e a suggerire livelli di intervento *diversi* dalla sanzione punitiva, afflittiva e – per quanto concerne le norme *incriminatrici* – rieducativa<sup>50</sup>.

L'applicazione normativa paradigmatica del principio di prevenzione, nel diritto generale dell'ambiente, sono le autorizzazioni basate sul porre limiti all'impatto ambientale delle singole attività già note come inquinanti, quale *in primis* la valutazione d'impatto ambientale (VIA) recepita anche nel diritto italiano per quanto concerne l'autorizzazione ad opere: si tratta, per l'appunto, di fonti *certe* di un successivo danno ambientale<sup>51</sup>.

Per quanto concerne il diritto penale ambientale, è utile replicare l'analisi già svolta con riguardo al principio di precauzione.

**(a)** Il principio di prevenzione, rispondendo ad ipotesi in cui il pericolo sia comprovato, tende comunque a richiedere l'intervento del diritto amministrativo per definire il momento in cui le esigenze di prevenzione debbano prevalere su altre considerazioni. Anche in questo caso, quindi, saranno normative amministrative a costituire una funzione amministrativa di prevenzione che il legislatore coinvolge nell'oggetto della tutela penale.

**(b)** Anche in relazione al principio di precauzione si rende necessario il ricorso ad una forma forte di accessorietà. Essa, tuttavia, ha una gradazione “medio-debole”. Nella specie, dovendosi la prevenzione basare su dati certi, si potrà ricorrere tanto alla criminalizzazione sia delle condotte improntate alle forme di accessorietà menzionate con riguardo al principio di precauzione, quanto al superamento di limiti-soglia<sup>52</sup>.

La presenza di soglie suggerisce, infatti, un inquinamento già in atto, delimitando un'area di compromissione lecita. Si suppone che il legislatore o l'amministrazione, nel fissarle, si basino su evidenze scientifiche che provano l'elevata dannosità per le specie viventi di concentrazioni di

49 Cfr. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 77.

50 D'altronde, considerazioni non dissimili potrebbero essere mosse in termini di funzione del diritto penale e della pena: sicuramente, la prevenzione generale e speciale, intese sia nel senso negativo della deterrenza che nel senso positivo di educazione della cittadinanza e dei singoli ai valori fondamentali dell'ordinamento, possono costare di meno rispetto al mantenimento in carcere, specie secondo i giusti canoni del principio di umanità delle pene e della giusta detenzione, nonché ad un procedimento di rieducazione: cfr. per tutti MANTOVANI, *Diritto penale PG*, cit., pp. 697 ss.

51 Cfr. SALVEMINI, *I principi*, cit., p. 102.

52 Cfr. F. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2012, pp. 1 ss., 279 ss.



sostanze oltre la soglia fissata, o anche capacità dell'ecosistema di reagirvi<sup>53</sup>. Non si tratta di casi in cui si richieda un requisito meramente formale e inteso per agevolare la ricostruzione giudiziale<sup>54</sup>.

Nel diritto italiano, si registra, in relazione ad illeciti basati sull'accessorietà debole, un certo disordine concernente la tipologia di offesa prescelta: per esempio, nel caso del superamento delle soglie dovuti a scarichi "ordinari" di liquido, è previsto un illecito penale-amministrativo (art. 133 cod. amb.); quando invece si tratti di acque reflue industriali, è previsto un reato contravvenzionale (art. 137 co. 3 cod. amb.)<sup>55</sup>. A nostro avviso, un'avveduta fissazione dei limiti tabellari consentirebbe anzi di incriminare tali condotte sempre a titolo di reato, dal momento che lo scopo di tutela presenta una riconoscibilità evidente, per di più riducendo lo spazio dell'interprete nel rilevare l'offesa, come invece avviene in altri ordinamenti<sup>56</sup>.

(c) Ai fini della conformazione fatto tipico e della scelta della tipologia dell'offesa si rende quindi necessaria un'attitudine pericolosa più evidente, non presumibile, in direzione della possibile causazione di un evento. Continua a doversi evitare il verificarsi di un danno e, *talora*, anche l'approssimarsi di un pericolo concreto. Risulta quindi necessaria e (spesso) sufficiente una generale attitudine pericolosa, un *potenziale* lesivo.

In questo senso, si può quindi eleggere a paradigma del principio di prevenzione in materia penale la forma di reato definita come di pericolo astratto-concreto<sup>57</sup> o, facendo nostra la terminologia della più recente dottrina tedesca, astratto-potenziale<sup>58</sup>. Al contempo, il maggior grado di certezza che connota il principio di prevenzione consente di espungere senza remore il pericolo presunto.

In alcuni casi, sarà possibile – di conseguenza, opportuno – dilazionare l'evento del principio di prevenzione alla verifica di un evento di pericolo, ricorrendo dunque

---

53 Cfr. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., pp. 159-161.

54 Così pure è stato argomentato da PATRONO, *I reati in materia di ambiente*, cit., p. 681, che ritiene che la violazione dei limiti tabellari integri una forma di «disobbedienza alla legge».

55 Cfr. ALBERICO, *Obblighi di incriminazione*, cit., pp. 262-263.

56 Per esempio, il § 324 *StGB* tedesco si limita a incriminare "chiunque abusivamente inquina un bacino idrico o ne alteri le proprietà in senso peggiorativo" (»*Wer unbefugt ein Gewässer verunreinigt oder sonst dessen Eigenschaften nachteilig verändert*«).

57 Ad introdurre questa espressione nel dibattito dottrinale tedesco è stato il saggio di H. SCHRÖDER, *Abstrakt-konkrete Gefährungsdelikte*, in *JuristenZeitung*, 1967, pp. 522 ss.; nella dottrina italiana, l'espressione è fatta propria da FIORE-FIORE, *Diritto penale PG*, cit., pp. 198-199.

58 Parlano di *potentielle Gefährungsdelikte* REINDL-KRAUSKOPF- SALIMI, *Umweltstrafrecht*, cit., p. 26; MÖHRENSCHLÄGER, *Vorbemerkungen*, cit., p. 239. In termini di *Eignungsdelikte* – lett. "delitti di idoneità" – A. HOYER, *Die Eignungsdelikte*, Berlin, 1987, in part. pp. 16-18: l'Autore adotta tale terminologia osservando, nelle fattispecie di pericolo così conformate, la descrizione delle condotte e fatti come *geeignet*, "idonei, appropriati", a cagionare un evento che si intende prevenire.



all'incriminazione del pericolo concreto. Così avviene, a nostro avviso, in quei reati accessori al superamento di limiti-soglia di inquinamento ormai prossimi all'alterazione di determinati comparti ambientali.

Il venir meno della presunzione di pericolo pone sullo sfondo, infine, l'illecito amministrativo punitivo.

**(d)** Sul piano dell'elemento soggettivo, anche il termine «prevenzione» e le condotte che andranno imposte in virtù del suo influsso richiamano tendenzialmente l'esigenza di punire un fatto tipico soggettivo essenzialmente *colposo*, mentre il titolo d'imputazione doloso ha la funzione di qualificare la gravità del fatto e della sanzione.

Anche in questo caso, pertanto, si favorisce il ricorso al reato contravvenzionale e alle relative pene, o comunque alla previsione della rilevanza delle medesime condotte anche a titolo colposo. Diventa tuttavia più agevole ricorrere anche alla fattispecie delittuosa prevista in versione colposa.

**(e)** Quale esempio paradigmatico, accanto agli illeciti già richiamati *sub* (b), si può proporre la figura di reato dell'inquinamento atmosferico, prevista dal § 325 dello *StGB* tedesco<sup>59</sup>.

La disposizione presenta il seguente tenore letterale:

[§ 325 *Abs.* 1 *StGB*] Wer beim Betrieb einer Anlage, insbesondere einer Betriebsstätte oder Maschine, unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten Veränderungen der Luft verursacht, die geeignet sind, außerhalb des zur Anlage gehörenden Bereichs die Gesundheit eines anderen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert zu schädigen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Der Versuch ist strafbar.

[Traduzione, a cura dello scrivente] Chiunque, nell'esercizio di un impianto, in particolare di uno stabilimento o di un macchinario, in violazione di obblighi di diritto amministrativo, causa alterazioni dell'aria che risultano idonee a cagionare danno, al di fuori dei terreni di pertinenza dell'impianto, alla salute altrui, ad animali, a piante o ad altre cose di significativo valore, è punito con la reclusione fino a cinque anni o con la multa.

Il tentativo è punibile.

---

59 Cfr. MÖHRENSCHLÄGER, *Vorbemerkungen*, cit., p. 239.



La funzione amministrativa da proteggere è individuata, *in primis*, negli obblighi contenuti nella legge federale sulle immissioni (*Bundesimmissionsschutzgesetz*)<sup>60</sup>, cui si rinvia in modo piuttosto generico, ma che presentano possibilità piuttosto agevoli di ricostruzione.

Al contempo, è la stessa norma a chiedere che le condotte *attualmente* sprigionino nell'aria una quantità sufficiente di agenti inquinanti tali da *essere idonee* cagionare un danno, pur senza necessità di verificazione di un evento pericoloso: si tratta di una notazione ricca di implicazioni, in un sistema in cui l'istituto che espunge i fatti inoffensivi – *rectius*, privi di orientamento al bene giuridico (*Rechtsbezug*)<sup>61</sup>, in un sistema che non ha teorizzato e positivizzato il principio di offensività – si chiama, come anticipato, «tentativo inidoneo» (*untauglicher Versuch*), elemento di notevole importanza in relazione ad una fattispecie per cui il tentativo è espressamente punito.

## 5. Il meta-principio della riconoscibilità del precetto e la teoria dei beni giuridici intermedi

La trattazione dei principi ambientali maggiormente rilevanti per il diritto penale ambientale non esaurisce i problemi di principio inerenti al complesso sottosistema in esame. Quale ulteriore questione posta brillantemente in evidenza da recente dottrina vi è quello della riconoscibilità del precetto penale<sup>62</sup>.

Esso impone che il legislatore si impegni a rendere comprensibile il significato di un precetto penale e consenta almeno di intravedere la *ratio* della tutela e, quale scopo della previsione incriminatrice, il bene giuridico che ne è oggetto, chiarendo in tal modo la portata offensiva della condotta. Tale garanzia va posta in relazione con l'esigenza di pretendere l'obbedienza al precetto penale, assicurata tramite il ricorso alla pena – o, più in generale, alla sanzione<sup>63</sup>.

---

60 Cfr. SALIGER, *Umweltstrafrecht*, cit., pp. 197 ss.

61 Cfr. HOYER, *Die Eignungsdelikte*, pp. 30 ss., 45-464.

62 Lo studio cui si fa riferimento è G. ROTOLO, *'Riconoscibilità' del precetto penale e modelli innovativi di tutela. Analisi critica del diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018, in part. pp. 55 ss.

63 La definizione qui presentata riprende con una certa libertà quella più sintetica, ma a nostro avviso anche più implicita, di ROTOLO, *'Riconoscibilità' del precetto penale*, cit., p. 55, espressa come segue: «Il *'principio di riconoscibilità'* concerne le relazioni che legano lo Stato e il cittadino: esso impone l'equilibrio tra la garanzia offerta al destinatario del precetto di poterne comprendere il significato e l'esigenza di pretenderne l'obbedienza».



Si tratta di un *meta*-principio, dal momento che pone in relazione fra di loro i principi fondamentali dei settori del diritto penale e, per quanto concerne il sottosistema penale-ambientale, anche del diritto ambientale, traendone la sua forza di fonte-fatto meta-normativa<sup>64</sup>.

Esso, come di norma avviene ai meta-principi, non è menzionato esplicitamente da fonti di rango costituzionale o primario, ma gode dell'attenzione accordatagli dalla Corte costituzionale italiana, in particolare dalla Sentenza n. 364 del 1988<sup>65</sup>.

Tale sentenza, nota soprattutto per aver affermato l'incostituzionalità dell'art. 5 cod. pen. laddove non preveda la scusabilità dell'ignoranza incolpevole, suggerisce tra le righe l'importanza delle dinamiche cognitive che consentono di decifrare il contenuto precettivo della norma. Il loro sviluppo può essere considerato svolgersi su almeno due piani<sup>66</sup>: **(i)** uno *esteriore*, inerente alla tipologia della regola<sup>67</sup> e ai relativi aspetti di formulazione linguistica, da contestualizzarsi opportunamente nella realtà in cui la disposizione interviene, sì che il contenuto precettivo giunga ai destinatari (cd. funzione performativa del linguaggio)<sup>68</sup>; **(ii)** uno *interiore*, che mira ad incidere sulla «*dimensione psichica dell'agire normativo*», che dovrebbe condurre alla comprensione profonda della norma, così generando uno scopo di «*obbedienza intelligente*» alla legge<sup>69</sup> per i soggetti dell'ordinamento<sup>70</sup>.

---

64 Cfr. ROTOLO, 'Riconoscibilità' del precetto penale, cit., p. 57, che fa riferimento all'elaborazione di DEMURO, *Ultima ratio*, cit., p. 1659.

65 Corte Costituzionale (Pres. F. Saja, Est.-Rel. R. Dell'Andro), Sentenza 24 marzo 1988, n. 364, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), eletta a paradigma da ROTOLO, 'Riconoscibilità' del precetto penale, cit., p. 56.

66 Cfr. *amplius* ROTOLO, 'Riconoscibilità' del precetto penale, cit., p. 62 ss.

67 Cfr. ROTOLO, 'Riconoscibilità' del precetto penale, cit., p. 65, che affianca alla prescrizione la categoria della direttiva, avente carattere deontologico e strumentale in vista di uno scopo da raggiungere – si noti il parallelismo con l'omonimo atto dell'ordinamento dell'Unione Europea, pur dotato di una forza cogente maggiore.

68 Cfr. ROTOLO, 'Riconoscibilità' del precetto penale, cit., p. 64, pp. 66-69. Nella dottrina tedesca, il concetto è menzionato implicitamente da WESSELS- BEULKE –SATZGER, *Strafrecht AT*, cit., alla p. 51, laddove si afferma che il precetto penale, con particolare riguardo al fatto tipico in senso stretto o fatto tipico di illecito - *Tatbestand im engeren Sinne* o *Unrechtstatbestand* - dia «*a ogni cittadino la possibilità di auto-orientamento circa ciò che sia vietato e con quale ampiezza il divieto generale limiti la libertà sociale di agire*» (traduzione dello scrivente; in originale, »*Einmal gibt sie, jedem Bürger die Möglichkeit der Selbstorientierung darüber was unerlaubt ist und wie weit das generelle Verbot die soziale Handlungsfreiheit einschränkt*«). Su tale aspetto si è espressa nettamente, già prima della sentenza n. 364 del 1988, C. Cost. (Pres. L. Amadei, Rel. E. Volterra), sentenza 8 giugno 1981, n. 96, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), nota soprattutto per aver dichiarato incostituzionale il reato di plagio ai sensi dell'art. 603 cod. pen. Al § 2, i giudici delle leggi affermano: «*E pertanto, nella dizione dell'art. 25 che impone espressamente al legislatore di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intellegibilità dei termini impiegati deve logicamente ritenersi anche implicito l'onere di formulare ipotesi che esprimano fattispecie corrispondenti alla realtà*».

69 L'espressione fa riferimento all'opera di R. CONTE, *L'obbedienza intelligente. Come e perché si rispettano le norme*, Roma-Bari, 1997, *passim*.

70 Cfr. ROTOLO, 'Riconoscibilità' del precetto penale, cit., pp. 69 ss.





*Trait d'union* fra i due piani è il fenomeno del cd. *influenzamento normativo*, che unisce la maturazione del procedimento di interiorizzazione dei precetti alla riaffermazione della portata precettiva mediante l'esempio del comportamento conforme<sup>71</sup>.

L'importanza del bene giuridico, specie se di natura finale e – secondo la lezione del *Bricola*<sup>72</sup> – costituzionale, emerge con particolare chiarezza da numerosi passaggi della motivazione: «*Il principio di “riconoscibilità” dei contenuti delle norme penali, implicato dagli artt. 73, terzo comma e 25, secondo comma, Cost., rinvia, ad es., alla necessità che il diritto penale costituisca davvero la extrema ratio di tutela della società, sia costituito da norme non numerose, eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di “rilievo costituzionale” e tali da esser percepite anche in funzione di norme “extrapenali”, di civiltà, effettivamente vigenti nell’ambiente sociale nel quale le norme penali sono destinate ad operare*».

Tali acquisizioni sembrano ispirate all'allora recente lezione del *Baratta* sul diritto penale minimo<sup>73</sup>. Il canone della *extrema ratio*, esso stesso meta-principio del diritto penale<sup>74</sup>, nella sua tensione verso il restringimento dell'area dell'intervento penale dovrebbe agevolare l'opera di comprensione del senso profondo dei divieti, nonché l'individuazione dei beni giuridici protetti, proprio in virtù dell'“economicità”, dell'ordine concettuale e della proporzione ai fini di tutela che un sistema normo-dimensionato ed entropico contribuiscono a creare<sup>75</sup>.

Del pari, il riferimento alla “*extrapenalità*” dei valori tutelati sembra fare riferimento alla lezione del *Von Liszt* sulla dimensione pre-giuridica del bene giuridico<sup>76</sup>, della quale lo stesso *Baratta* aveva fruito trattando della pena come “violenza legittimata”, necessario termine di bilanciamento con i beni giuridici che possono essere protetti dal diritto penale<sup>77</sup>: la *Verkörperung*<sup>78</sup>

71 Cfr. ROTOLO, ‘Riconoscibilità’ del precetto penale, cit., pp. 75 ss.

72 Cfr. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, cit., pp. 14 ss., in part. 17.

73 Cfr. A. BARATTA, *Principi del diritto penale minimo. Per una teoria dei diritti umani come oggetti e limiti della legge penale*, in ID. (a cura di), *Il diritto penale minimo. La questione criminale tra riduzionismo e abolizionismo, a cura di Baratta*, Napoli, 1986, in part. pp. 443 ss.

74 Cfr. *supra*, § 3.0, con il ricorso alla citazione di DEMURO, *Ultima ratio*, cit., pp. 1659 ss.

75 Cfr. A. CAVALIERE, *Il diritto penale minimo in Alessandro Baratta: per un'alternativa alla “cultura del penale”*, in *Archivio penale*, 2018, n. 3, in part. pp. 9-10. Per quanto concerne l'argomento della demagogia penale e della sua trasversalità in termini di cultura politica, decisamente esplicita è la presa di posizione di L. FERRAJOLI, *Crisi della legalità e diritto penale minimo*, in U. Curi- G. Palombarini (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, 2002, pp. 9 ss., in part. pp. 10-12, che denunciava già all'epoca una «*crisi inflattiva del diritto penale*» che non si è mai arrestata e che continua ad avere nel tema della sicurezza, variamente declinato, il suo *Leitmotiv* essenziale.

76 Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 364 del 1988, cit., § 17.

77 Cfr. CAVALIERE, *Il diritto penale minimo in Alessandro Baratta*, cit., pp. 7, 22-23.

78 Cfr. F. VON LISZT, *Der Begriff des Rechtsgutes im Strafrecht und in der Encyclopädie der Rechtswissenschaft*, in *ZStW*, 1888, p. 151.



del bene giuridico dovrebbe aiutare i destinatari della norma ad avere un riscontro concreto nella realtà.

Il principio di riconoscibilità, presentato in tal guisa, rappresenta una sostanziale inversione rispetto della teoria della *Sozialnorm* di *Binding*<sup>79</sup>: la norma non dà riconoscimento alle istanze della società, bensì si rende riconoscibile dalla società stessa. In relazione a questo specifico profilo inerente all'effetto sulla società, la Corte esprime la necessità di perseguire un equilibrio sanzionatorio tra norme-mezzo e bene protetto-fine, inteso a conseguire l'obiettivo di un sistema penale razionale, efficiente ed in tal misura giusto<sup>80</sup>.

La conclusione che la sentenza raggiunge va nel senso di affermare che la mancanza di riconoscibilità del precetto penale sia uno degli elementi che concorre all'incolpevolezza circa la conoscenza del precetto penale, dal momento che «*L'oggettiva impossibilità di conoscenza del precetto, nella quale venga a trovarsi "chiunque" (...) non può gravare sul cittadino e costituisce, dunque, un altro limite della personale responsabilità penale*»<sup>81</sup>. Delle acquisizioni della motivazione della sentenza 364 del 1988 avrebbe fruito, pochi anni dopo, una delle prime declaratorie di incostituzionalità vertenti su una norma incriminatrice ambientale, contenente un rinvio etero-integratore esplicito materialmente errato<sup>82</sup>.

Soffermandosi sul solo sotto-sistema penale ambientale, è possibile notare che in relazione ad alcuni settori simili fattispecie abbondano. D'altronde, esse sono allo stato "disperse" in due atti legislativi – il codice penale e il d.lgs. 152/2006 – e compongono disordinatamente tentativi di tutela unitaria con norme focalizzate sui singoli comparti ambientali, o financo su elementi che a loro volta anticipano la tutela ad essi mediante *obiettivi intermedi*, peraltro impiegando per ciascuno di essi una pluralità di disposizioni per ogni singolo oggetto materiale.

La scelta di politica criminale di una tutela "a raggio variabile" non appare di per sé deprecabile, specie a fronte di un bene giuridico finale diffuso, polimorfo e di cruciale importanza per la sussistenza delle società umane come l'ambiente, specie alla luce di principi ambientali che impongono un'anticipazione di tutela. Tuttavia, nell'ottica del meta-principio di riconoscibilità dei precetti penali e in considerazione della complessità della tutela, è evidente che il legislatore debba impegnarsi a disegnare un sistema ordinato e proporzionato anche per quanto concerne le forme di

79 Cfr. BINDING, *Die Normen und ihre Übertretung*, cit., pp. 339 ss.

80 Cfr. ROTOLO, *'Riconoscibilità' del precetto penale*, cit., pp. 94 ss.

81 Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 364 del 1988, cit., § 17.

82 Cfr. Corte cost. (Pres. G. Borzellino, Rel. U. Carnevali), sentenza 22 aprile 1992, n. 185, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), § 2 del *Considerato in diritto*.



*tutela intermedia*, strumentale a quella finale, che devono apparire a loro volta riconoscibili e tutelate nel modo più concentrato possibile.

## 6. La categoria bene giuridico intermedio alla prova dei principi del diritto ambientale

L'insieme delle questioni sollevate nella sintetica analisi degli effetti dei principi del diritto ambientale sul diritto penale, in termini di anticipazione della punibilità e di accessorietà amministrativa, nonché del meta-principio di riconoscibilità rappresentano, a nostro avviso, un banco di prova fondamentale per quanto concerne la necessità di un'applicazione specifica della teoria dei beni giuridici intermedi, peraltro dal grande potenziale esemplare per tutto il sistema.

L'operazione della loro individuazione, infatti, *non* appare necessaria per *tutti* i beni giuridici finali espressamente menzionati o implicitamente ricavabili dalla Costituzione. Essa diventa tuttavia particolarmente utile nel momento in cui i suddetti beni si presentino come adespoti e comuni, qualità in virtù delle quali il soggetto passivo dei reati rimane indeterminato e la vittimizzazione si estende potenzialmente alla massa<sup>83</sup>. Il grado di astrazione è per siffatti beni tale che non possono essere attinti direttamente dalle singole condotte criminalizzate per ostacolare la loro lesione<sup>84</sup>.

La complessità strutturale del bene giuridico finale, d'altronde, già ci suggerisce almeno due livelli di analisi. A monte del sistema vi è il tentativo di individuare un bene unitario, che risulti dalla sommatoria delle componenti ambientali (teoria pluralistica) o da un minimo comun denominatore che ne consenta l'unificazione concettuale. Immediatamente al di sotto, è possibile individuare le singole componenti ambientali con le loro peculiarità fisiologiche e le loro specifiche necessità di tutela. Fra di esse, rientrano anche i comparti ambientali che compongono la biosfera. Il terzo livello, quello dei beni giuridici intermedi, potrebbe invece essere letto a partire "dal basso", dalle funzioni amministrative protette a fini preventivi e precauzionali. Conviene perciò chiedersi

---

83 Cfr. DE VITA, *I reati a soggetto passivo indeterminato*, cit., *Introduzione dell'opera*, pp. 1 ss.

84 Cfr. ancora FIORELLA, voce *Reato in generale*, cit., p. 797. *Ivi* si espone una teoria che viene definita con il termine, invero piuttosto materialistico, di «*seriazione dei beni giuridici*». Essa sta ad intendere non tanto la necessità, per certi beni, di essere lesi da una serie di condotte, bensì la possibilità di ordinare in una serie entità individuabili astrattamente come beni «*secondo una progressione di maggiore o minore distanza dalla condotta; per dire più esattamente, dalla sua capacità offensiva*». La capacità offensiva dovrà essere valutata rispetto ad un *bene-ultimo*, corrispondente al bene "finale", oggetto specifico di un reato «*ma puramente indiretto e individuale*». Cfr. inoltre PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo*, cit., pp. 295, 305-310.



quali siano, in linea di massima la loro natura e le esigenze ad essi sottese. Sembra inoltre il caso di chiedersi se il rapporto di presupposizione necessaria o strumentalità dei beni strumentali alla protezione dell'ambiente non siano idonei a tutelare anche altri beni giuridici di livello finale-costituzionale.

## 7. (segue) Beni giuridici multilivello e tutela di funzioni nel diritto penale dell'ambiente

L'ambiente, tanto nella sua dimensione di sommatoria di beni di livello finale così come patrocinata dalla teoria globalistica, quanto nella sua dimensione «unitaria a scomposizione necessaria» che più sommessamente abbiamo proposto, presenta un grado di astrazione e di diffusione tale da rendere impossibile, ad una singola condotta cosciente e volontaria, di causarne il perimento. Ricorrendo ad un ragionamento estremo, ad un simile risultato eventuale potrebbero giungere condotte lesive di molti beni giuridici fondamentali, *fra i quali* l'ambiente stesso. Si pensi all'ipotesi, appunto estrema, della causazione di un conflitto per il quale si ricorra in modo indiscriminato e cospicuo a testate nucleari.

Sicuramente, non è in grado di causare un effetto paragonabile il singolo caso di immissione di sostanze inquinanti nei comparti ambientali, per quanto grave possa essere l'inquinamento che ne deriva: a ben vedere, neanche il disastro causato dall'incidente sulla piattaforma petrolifera *Deepwater Horizon* della *British Petroleum* è stata in grado di danneggiare irrimediabilmente l'intero Golfo del Messico, quantunque ne abbia compromesso un'estensione molto ampia della sua parte settentrionale<sup>85</sup>. In quest'ottica, men che meno sarebbe stata in grado di offendere l'ambiente naturalisticamente inteso come "ecosistema globale".

85 Cfr., in materia amministrativistica, si segnala lo scritto di G. D. COMPORI, *Il danno ambientale e l'operazione rimediale*, in *Dir. amm.*, 2013, nn.1-2, pp. 117 ss., in part. p. 125, dove la menzione del caso è strumentale alla ricapitolazione dei protocolli adottati per rispondere alla lesione; nella dottrina civilistica, F. BENATTI, *La giustizia statunitense alla prova dei mass torts: il caso in re deepwater horizon*, in *Resp. civ. prev.*, 2015, n. 2, pp. 675 ss., esaminando il problema dei risarcimenti di massa richiesti con azioni introdotte presso una pluralità di corti differenti, con le sue implicazioni in termini di legittimazione diffusa ad agire. Il tema, per certi versi, richiama quello trattato più in generale da A. DE VITA, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto penale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1997, n. 3, pp. 838 ss., sul piano della costituzione di parte civile nel processo penale in caso di reati che ledono interessi diffusi. Fra di essi spicca l'ambiente, oggetto del nostro esame, menzionato a pp. 851-852 in quanto caso in cui si riconosceva, per mezzo dell'art. 18 l. 349/1986, la *legitimitas ad causam* dello Stato e degli enti territoriali, in sostanza elevati a "titolari fittizi" del bene diffuso, rispetto ai quali le associazioni ambientaliste (art. 13) possono svolgere il più limitato ruolo di interventori; nonché a p. 855 quale esempio di bene tutelato tramite reati vaghi o vaganti. Nella dottrina penalistica italiana, il caso della *Deepwater Horizon* diventa uno dei punti di partenza dell'indagine di ROTOLO, *'Riconoscibilità' del precetto penale*, cit., pp. 10 ss. Nella dottrina straniera, il caso *de quo* è posto all'introduzione del contributo di V. RUGGIERO- N. SOUTH, *Critical Criminology and Crimes Against the Environment*, in *Critical Criminology*, 2010 (Vo. 18), pp. 245 ss.



Tuttavia, le indagini in materia scientifico-naturale pongono anche il legislatore e gli interpreti del diritto di fronte alla necessità di prendere atto che la sommatoria di più fatti di inquinamento cagionerebbe un risultato di irrimediabile compromissione delle condizioni che rendono vivibile il Pianeta Terra. Si tratterebbe di un evento non istantaneo, ma la cui verifica, superata una certa soglia di compromissione ambientale, non sarebbe più reversibile. Tale sommatoria si potrebbe comporre di pochi casi particolarmente gravi, ma anche – come suggeriscono gli sviluppi più recenti – di molte condotte apparentemente minute.

A tal riguardo, si rendono a nostro avviso necessarie almeno alcune operazioni concettuali, come tali richieste dai principi di precauzione e di prevenzione: *in primis*, individuare e chiarire l'ampiezza e le modalità di lesione sia del bene finale che della nozione più volte menzionata di beni "para-finali necessari", con cui abbiamo recepito e riclassificato le componenti ambientali definite dalla teoria pluralistica sul bene giuridico ambiente. Conseguenza di esse è, appunto, l'individuazione di beni strumentali ad una parte o alla totalità di essi.

*In primis*. Il bene finale ambiente, individuato tanto nella sommatoria delle sue componenti quanto nella sintetizzazione della dimensione unificante da noi sostenuta, può in ogni caso perire *pro quota*, considerando uno o più ecosistemi singolarmente considerati. Le fattispecie volte a punire il disastro ambientale sono intese a prendere atto di una simile problematica.

In questo senso, lo stesso caso della *Deepwater Horizon* ha posto l'interprete davanti ad un inquinamento che è stato in grado di concernere, per quanto riguarda l'area geografica investita dalla fuoriuscita, tanto le acque del Golfo, quanto l'aria, quanto il suolo rappresentato dai fondali marini e dal territorio costiero, peraltro minato nella sua stabilità; ha condotto all'estinzione di specie animali e vegetali e sprigionato sostanze dannose per le comunità umane; ha rovinato il paesaggio. Ciò avviene, infine, in una dimensione estesa nello spazio fisico e contribuisce ad aggravare i problemi climatici in una misura non irrilevante<sup>86</sup>.

In secondo luogo, i singoli beni para-finali di cui si compone il bene giuridico ambiente – paesaggio, ecosistemi e luoghi in cui vivono una pluralità di esseri umani e di specie animali e vegetali, integrità del territorio ed elementi della biosfera – possono essere attinti direttamente da condotte umane particolarmente gravi sia *pro quota* che in dimensioni prossime alla loro integrità, diversamente dal bene finale ambiente come dimensione che li unifica nella sua estensione fisico-

---

86 Cfr. RUGGIERO- SOUTH, *Critical Criminology and Crimes Against the Environment*, cit., p. 247.



spaziale e nelle condizioni climatiche. Ad ogni modo, la loro compromissione è idonea ad avviare, alla lunga, l'irreversibile processo naturale di surriscaldamento del Pianeta.

In questo senso, è stato correttamente osservato che una delle esigenze del diritto penale ambientale consiste proprio nella prevenzione generale della commissione di *una serie* di fatti lesivi, tali da soverchiare le capacità di resilienza dell'ambiente<sup>87</sup>.

Alla luce delle considerazioni qui svolte, appare più che corretto fissare la soglia in corrispondenza della quale si può considerare scatti l'evento dannoso nella compromissione di almeno uno dei beni qui considerati, che in virtù della loro prossimità al danno sia *pro quota* che complessivo del bene giuridico finale ambiente riteniamo sia possibile definire come "para"-finali.

I principi di precauzione e di prevenzione, tuttavia, impongono di non attendere la loro lesione ai fini della tutela dell'ambiente. In relazione a suddetta esigenza e all'ampio spazio che anche tali beni para-finali lasciano a condotte potenzialmente dannose di natura più varia si inserisce l'utilità – qualora non si arrivi a considerarla una necessità – rappresentata dall'istituzione e dal riconoscimento di beni giuridici intermedi, strumentali alla loro protezione<sup>88</sup>.

## **8. (segue) I beni giuridici strumentali e la tutela di funzioni come criterio sub-sistematico del diritto penale dell'ambiente**

I beni strumentali o intermedi diventano, in sostanza, il *topos* in cui s'incontrano il principio precipuamente penalistico di offensività e i principi giuridico-ambientali di precauzione e prevenzione, con il relativo portato di accessorietà amministrativa.

---

87 Cfr. innanzitutto MANTOVANI, *Diritto penale PG*, cit., p. 212: nella trattazione del rischio di *messa in liquidazione* del principio di offensività, definisce, segnalandone i rischi ma senza privarli di una dignità dovuta alla loro funzione, i beni giuridici diffusi o vaghi come quei beni che «*possono essere lesi per effetto non della singola condotta, ma di condotte "seriali", cioè generalizzate, ripetute, frequenti*». Cfr. anche DE VITA, *I reati a soggetto passivo indeterminato*, cit., p. 72: l'Autore ricollega alla formulazione di fattispecie di pericolo astratto all'obiettivo «*tutelare gli 'interessi emergenti' dall'aggressione portata da condotte "seriali", ciascuna delle quali però, presa singolarmente, non presentava particolare efficacia lesiva*». Cfr. inoltre A. MANNA, *I reati di pericolo astratto e presunto e i modelli di diritto penale*, in *Questione Giustizia*, 2001, n. 2, p. 444: l'Autore ricollega l'esigenza di istituire figure di pericolo astratto-presunto e astratto-concreto «*(...) con particolare riguardo all'ambiente e all'economia, laddove cioè si constati che, a causa delle loro dimensioni, questi ultimi di regola non possono essere lesi da una singola condotta, bensì soltanto da attività "seriali", ovvero sia dal cumularsi di una molteplicità di condotte*».

88 Cfr. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale*, cit., pp. 86-87: «*in certi contesti, dove il bene giuridico tutelato assume le fattezze di un bene superindividuale, o di un "interesse diffuso", è inopportuno, quanto inefficace, focalizzare la tutela su una ben precisa – e concretamente dimostrabile – lesività per gli interessi in gioco, dovendosi retrocedere su stadi intermedi della progressione offensiva*».





Essi identificano, a loro volta, un'entità di categoria *astratta*, idonea a distinguersi dai singoli oggetti materiali attinti direttamente dalla condotta, di per sé privi della rilevanza costituzionale implicita o esplicita riconosciuta al bene finale ambiente. Il grado di astrazione è, tuttavia, inferiore rispetto a quello del bene giuridico finale. Beni così conformati potrebbero dunque essere idonei a rappresentare un obiettivo di tutela *intermedio*, che *interrompe*, talora sul nascere, decorsi causali che condurrebbero alla lesione delle componenti ambientali e, su un termine più lungo, dell'ambiente: in questo si esplica il rapporto di «*presupposizione necessaria*» di cui parla il *Bricola*<sup>89</sup>.

In virtù dell'accessorietà amministrativa che impronta il diritto penale dell'ambiente, sarebbe piuttosto agevole il rinvenimento di simili oggettività nelle funzioni amministrative, quindi nei «*modelli di governo*» delle attività dannose per l'ambiente. Essi finiscono per essere intesi come un vero e proprio «*bene "istituzionale"*», in quanto costituito e patrocinato dalle stesse istituzioni preposte a farlo funzionare. Non sempre vi sarebbero obiezioni contro le funzioni amministrative, dal momento che comunque esse hanno la funzione di concorrere a selezionare gli oggetti della tutela<sup>90</sup>: si tratta, insomma, di un'opzione teorica praticabile, ma da sottoporre costantemente a critica<sup>91</sup>.

Quando la funzione amministrativa è posta direttamente a protezione di uno dei comparti ambientali – acqua, aria, suolo – lo scopo della funzione suddetta, in sostanza, coincide con la tutela un bene para-finale *prossimo* a quello finale, il che contribuisce alla riconoscibilità del precetto. Gli interpreti tedeschi parlano, a tal fine, di “reati compartimentali”, *mediale Delikte*, ovvero di “diritto penale compartimentale”, *mediales Umweltstrafrecht*<sup>92</sup>. Si consideri il caso della tutela dei bacini idrici mediante il monitoraggio dei limiti-soglia: essi consentono di tutelare la qualità di un comparto ambientale fondamentale per la vita di numerose specie animali, per le attività umane (pesca, irrigazione dei campi), in alcuni casi per gli stessi esseri umani. Un bacino idrico inquinato

---

89 Cfr. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, cit., p. 17.

90 Cfr. DE VITA, *I reati a soggetto passivo indeterminato*, cit., pp. 73-76. *Contra* R. RAMPIONI, *Diritto penale dell'economia e principi informatori del sistema penale*, in ID., *Diritto penale dell'economia*, Torino, III ed. 2019, p. 20.

91 Cfr. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia*, cit., pp. 344 ss.

92 La prima espressione è fatta propria da KRELL, *Umweltstrafrecht*, cit., p. 3. La seconda invece è fatta propria da SCHLACKE, *Umweltrecht*, cit., pp. 47 ss. nella dottrina pubblicistica, da BÖRNER, *Umweltstrafrecht*, cit., pp. 8-9 nella dottrina penalistica. Per quanto riguarda questo secondo Autore, egli identifica anche le categorie del *vitalen Umweltstrafrecht*, letteralmente “diritto penale ambientale biologico”, diretto alla tutela delle specie viventi, e del *integrierter Umweltschutz*, “tutela ambientale integrata”. Tali categorie possono essere convogliate, a nostro avviso, nella categoria dei reati “compartimentali”.



oltre la soglia peggiora anche la qualità degli altri comparti ambientali, nelle porzioni direttamente a contatto con il bacino inquinato.

In altri casi, l'opzione della coincidenza fra funzione amministrativa e bene giuridico intermedio prelude ad una semplificazione che recupera una lettura in senso metodologico del bene giuridico. Il rischio di è quello di un oggetto della tutela che coincida autoreferenzialmente con il metodo della tutela. Tanto è vero per quanto riguarda a particolari attività che esplicano o *si presume* esplicano un potenziale lesivo, del quale non si attende la concretizzazione, verso una pluralità di comparti ambientali, rappresentando le cause efficienti dell'*inquinamento* che ne causerebbe la compromissione. Si consideri, a tal fine, la gestione dei rifiuti: si tratta di una funzione amministrativa che non coincide con l'ambiente o *rectius* una delle sue componenti o comparti, ma al contempo governa un fenomeno che sarebbe in grado di esplicare un danno su ciascuno di essi.

In questo senso, si rende necessario «*indagare cosa c'è "dietro" il paradigma complesso del "modello di governo" dell'attività lesiva*»: vale a dire quale sia, si potrebbe dire, lo scopo *preventivo* o *precauzionale* della funzione amministrativa, come tale distinto sia dalla funzione stessa che dal bene giuridico finale<sup>93</sup>. Nel caso della gestione dei rifiuti, si tratta di comprendere, appunto, quale tipo di danno miri a prevenire e con quali metodi.

La dottrina tedesca, per descrivere il sottoinsieme del diritto penale ambientale volto alla tutela di siffatti beni intermedi ricavabili dalle funzioni amministrative, ricorre alla descrizione in termini di *multimediale Umweltdelikte*, letteralmente "reati ambientali multi-compartimentali", o di *kausales Umweltstrafrecht*, "diritto penale ambientale causale"<sup>94</sup>. Una resa adeguata in italiano potrebbe essere quello di «reati di inquinamento», che descrive appunto il processo causale che conduce alla compromissione dei beni ambientali.

*Il bene giuridico intermedio è da ricavarsi, in casi del genere, dalla composizione fra prevenzione dell'inquinamento e il governo della fonte oggetto della funzione.* Tanto vale anche per le fattispecie informate al principio di precauzione. Quest'ultimo pone una soglia di punibilità troppo prossima alla condotta del soggetto attivo e alla funzione amministrativa tutelata. Inoltre, si può osservare che la prevenzione rappresenti un obiettivo generale idoneo a ricomprendere *anche* le finalità precauzionali, le quali essenzialmente anticipano la soglia e si appuntano sul rischio.

---

93 Cfr. DE VITA, *I reati a soggetto passivo indeterminato*, cit., pp. 84-85.

94 Cfr. KRELL, *Umweltstrafrecht*, cit., p. 3; BÖRNER, *Umweltstrafrecht*, cit., pp. 8-9.



La menzionata materia della gestione dei rifiuti si presta ad essere, in questo senso, uno dei principali banchi di prova di una teoria dei beni ambientali strumentali. Non sembra corretto, infatti, rinvenire il bene giuridico intermedio nelle stesse procedure lecite di gestione dei rifiuti, le quali non sono fini a sé stesse – anzi, se fossero o *sembrassero* tali sarebbero destinate ad una violazione ancor più sistematica e diffusa di quanto già non avvenga. Sembra piuttosto chiaro che la tutela miri ad un bene *ulteriore*, quale appunto la prevenzione dell'inquinamento che deriva dalle masse di rifiuti stoccate senza regole.

Si potrebbe dunque concludere affermando che il vaglio di offensività delle condotte che non siano in grado di danneggiare porre concretamente in pericolo il bene giuridico finale ambiente o una delle sue componenti para-finali, quindi pericolose in via astratta, potenziale o presuntiva, possa appuntarsi sulla capacità di queste ultime di ledere *almeno* i beni giuridici intermedi di natura preventiva.

## 9. (segue) I beni giuridici strumentali e l'attitudine alla poli-strumentalità

Ad ogni modo, la “multimedialità” dei beni ambientali strumentali pone una questione piuttosto interessante. Tali beni sono strumentali solo al bene giuridico finale ambiente o anche ad altri beni giuridici? Nel presente studio si intende rispondere con dei *criteri di massima*, riservando a lavori futuri ulteriori approfondimenti dal carattere più specifico.

In altri termini, sembra interessante chiedersi se l'attitudine pericolosa, diretta o indiretta, verso una o più componenti ambientali possa attingere, in modo paritetico, anche beni giuridici *diversi* da quelli ambientali, che potremmo definire come beni *adiacenti*.

Si tratta di uno degli assunti che potrebbero consentire di superare una concezione della tutela dell'ambiente come frutto di un bilanciamento con altri beni, in particolare con l'economia. A tal proposito, è sufficiente riprendere in considerazione il citato esempio della *Deepwater Horizon* per fornire un'argomentazione empirica di base all'ipotesi che qui si formula.

Si è riconosciuto, da un lato, quanto fra le concause “ideali” dell'incidente vi fosse l'intenzione di una multinazionale di risparmiare sulle procedure di sicurezza e sul loro aggiornamento. Appare dunque palese che esigenze economiche di profitto societario, le quali possono ben rappresentare uno dei motori essenziali dello sviluppo economico, si sono poste in modo gravemente conflittuale con l'ambiente. In una diversa prospettiva, è tuttavia agevole



osservare quanto il danno ambientale al Golfo del Messico e alla costa meridionale degli Stati Uniti, che ha riguardato gli Stati della cd. *Sunbelt*, abbia gravemente leso la stessa economia, in sue manifestazioni ordinarie, lecite e di forte beneficio per intere comunità, quali il turismo costiero e la pesca<sup>95</sup>.

L'economia stessa, come settore della vita, presenta una grande quantità di sfaccettature: al suo interno è possibile che si verificano sia condotte lecite che condotte illecite, potendo costituire la creazione di ricchezza, per sé stessi e per altri, espressione tanto di interessi leciti quanto di interessi illeciti. A tal riguardo sarebbe peraltro possibile osservare, con un ragionamento piuttosto paradossale, che molto spesso l'economia, come bene giuridico, debba innanzitutto essere protetta dalla versione "malefica" di sé stessa.

Ora. La condotta dei soggetti apicali della *British Petroleum*, motivata da ragioni di profitto, è stata in grado di ledere in misura rilevante sia un bene diverso dall'economia, vale a dire l'ambiente, sia a ledere l'economia stessa. A nostro avviso, questo prova, almeno in termini empirici, che le condotte tenute in violazione dei beni ambientali ben si prestino a ledere beni adiacenti; ma soprattutto, che fra tali beni adiacenti possa rientrare appieno anche *l'economia lecita*, rispettosa di regole leali del mercato e della convivenza civile.

Lo sviluppo economico, *entro i canoni di liceità* disegnati da una promozione congiunta di economia ed ambiente, potrebbe di pari passo con la tutela di quest'ultimo, invece di esservi contrapposta. Tale idea si può condensare nella formula «*dallo sviluppo contro l'ambiente, allo sviluppo sostenibile, all'ambiente per lo sviluppo*» brevettata da autorevole dottrina amministrativistica<sup>96</sup>.

Il principale banco di prova di una simile ipotesi, da riservarsi ad uno studio futuro, potrebbe essere rinvenuto nell'economia circolare. Essa, peraltro, è già realtà normativa in Germania<sup>97</sup> ed è recentemente stata adottata anche da due direttive dell'Unione<sup>98</sup>. Si tratta, in estrema sintesi, di una funzione amministrativa *identificabile, a nostro avviso, anche come bene giuridico intermedio*, che si lega al riconcepimento del rifiuto – perlomeno, di quegli oggetti scartati o *conferiti* al sistema di

---

95 Cfr. ROTOLO, 'Riconoscibilità' del precetto penale, cit., p. 13.

96 Cfr. G. P. ROSSI, *Parte generale*, in Id., *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 19-21.

97 Cfr. la vigente Legge sull'economia circolare, *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)*, del 24 febbraio 2012, che succede alla precedente legge del 1994. Essa recepisce "evolutive" la Direttiva 2008/98/CE.

98 Cfr. le Direttive 2018/851/UE e 2018/852/UE.



raccolta che presentino un'attitudine al riutilizzo o alla valorizzazione energetica – in termini di risorsa per nuovi cicli industriali<sup>99</sup>.

Il corretto funzionamento di questa nuova forma di economia, da anni oggetto di studio del diritto amministrativo, richiederà di essere accompagnato anche da accorti interventi sulla tutela penale, mossi dall'intento di tutelare un bene giuridico *intermedio*, nella consapevolezza della sua portata preventiva per almeno due beni giuridici di livello finale.

---

<sup>99</sup> Cfr., nella letteratura italiana in materia, F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 1, pp. 163 ss., visto su [www.dejure.it](http://www.dejure.it) il 10 dicembre 2019; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018, n. 4, pp. 1 ss.



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 3/2021

## L'ABBANDONO DI RIFIUTI TRA SANZIONI PENALI E SANZIONI AMMINISTRATIVE

### ABANDONMENT OF WASTE BETWEEN CRIMINAL AND ADMINISTRATIVE SANCTIONS

di Luca RAMACCI

**Abstract.** Il presente contributo analizza, alla luce della giurisprudenza di legittimità, civile e penale, la condotta di abbandono di rifiuti e le relative sanzioni amministrative e penali, cercando di offrire una visione generale sulle principali questioni.

**Abstract.** This contribution analyses, in the light of legal, civil and criminal case law, the conduct of waste abandonment and the related administrative and criminal sanctions, trying to offer a general view on the main issues

**Parole chiave:** Rifiuti, abbandono, sanzioni penali, sanzioni amministrative

**Key words:** Waste, abandonment, criminal sanctions, administrative sanctions





**SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'abbandono di rifiuti e gli obblighi conseguenti – 3. Le condotte di abbandono di rifiuti sanzionate dall'art. 255, comma 1 d.lgs. 152\2006 – 4. Abbandono e imballaggi – 5. Abbandono e veicoli fuori uso – 6. Abbandono di rifiuti di prodotti da fumo e rifiuti di piccolissime dimensioni – 7. Abbandono e “combustione illecita”**

## **1. Premessa**

La disciplina dei rifiuti, da sempre caratterizzata da frequenti modifiche, anche significative, il più delle volte finalizzate ad assecondare le esigenze di determinate categorie di produttori di rifiuti o di risolvere i problemi determinati da non gradite letture della disciplina offerte dalla giurisprudenza, presenta analoghe caratteristiche anche nel d.lgs. 152\2006, che ne tratta nella Parte Quarta, ove è contenuto un insieme di disposizioni delle quali, non di rado, dottrina e giurisprudenza offrono interpretazioni tra loro contrastanti ed oggetto di pluriennali dibattiti a cominciare, per esempio, da quello, essenziale, sulla nozione di “rifiuto”,<sup>1</sup> che in altri paesi dell'UE sembra essere stata risolta senza tanti problemi o sulla classificazione dei rifiuti, specie quelli pericolosi.

Gli enormi interessi economici e politici che ruotano, in particolare, intorno al settore dei rifiuti, che è quello di maggiore interesse nel contesto del diritto dell'ambiente, rendono evidente la scarsa deterrenza delle sanzioni penali e più che legittimo il dubbio circa l'effettiva efficacia di quelle amministrative.

Si tratta di una situazione sulla quale, in un passato non recente aveva scritto, con assoluta schiettezza, uno tra i primi magistrati in Italia ad occuparsi di diritto ambientale, il quale, commentando una sentenza della Corte costituzionale (la n. 456 del 1998), affermava, sostanzialmente, che in Italia le sanzioni amministrative di un certo rilievo “*non le paga nessuno*”<sup>2</sup>.

Tale stato di cose, peraltro, risulta aggravato dalla obbiettiva scarsità dei controlli, in alcuni casi demandata a soggetti ed enti i cui vertici risentono fortemente del controllo politico, con la

---

1 V., ad esempio, V. PAONE “*La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*” Milano 2008, contributo datato ma ancora attuale nel quale l'Autore fornisce un'accurata ricostruzione dell'evoluzione della normativa comunitaria e nazionale dalle origini all'emanazione del D.Lv. 152\06. Per una disamina più recente v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, III ed., Torino, 2016, 107 ss.

2 G. AMENDOLA “*Limiti alla depenalizzazione degli illeciti in materia di rifiuti*” in *Dir. Pen. e processo* 1998, pag. 196



conseguenza che, nel caso in cui siano in grado, per disponibilità di personale e di mezzi, di funzionare adeguatamente, lasciano agli accertatori una scarsissima autonomia operativa, per non parlare dell'estrema facilità nell'ottenere l'annullamento delle sanzioni irrogate, ad esempio in autotutela.

E' quindi evidente che, in presenza di una tale situazione, risulta molto più vantaggioso, per chi inquina, correre il rischio di vedersi forse applicata una sanzione pecuniaria rispetto all'affrontare le spese necessarie per dotare un singolo impianto o un intero stabilimento dei requisiti tecnici richiesti per l'adeguamento alla normativa.

Il frequente ricorso alle sanzioni amministrative da parte del legislatore pone tuttavia il problema, in alcuni casi, tra i quali assume un ruolo di rilievo l'abbandono di rifiuti, di individuare l'esatta collocazione di determinate condotte delineando il confine tra violazione amministrativa ed illecito penale.

## **2. L'abbandono di rifiuti e gli obblighi conseguenti**

Come è noto, un generale divieto di abbandono dei rifiuti è stabilito dall'art. 192 d.lgs. 152/2006 il quale, nei commi 1 e 2, prende in considerazione diverse condotte ( " abbandono" e "deposito" "incontrollati" di rifiuti sul suolo e nel suolo, "immissione" di rifiuti, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee), senza che venga fornita alcuna definizione.

Tale indicazione, peraltro, non è esattamente coincidente con quanto indicato nei successivi art. 255 e 256, ove sono specificate le relative sanzioni, come si dirà in seguito.

All'assenza di indicazioni atte ad individuare le diverse condotte menzionate dall'art. 192 hanno sopperito, nel tempo, la dottrina e la giurisprudenza.

Occorre inoltre considerare che, con riferimento all'abbandono ed al deposito, il termine "incontrollati" al plurale si riferisce, evidentemente, ad entrambe le condotte e, sebbene, come pure si dirà, rispetto al deposito ciò consente di distinguere, anche se non senza qualche difficoltà, tale condotta illecita rispetto ad altre forme di deposito, meno chiaro è il riferimento all'abbandono, sebbene debba ritenersi che esso riguardi i casi in cui la dismissione del rifiuto non avvenga con le modalità consentite.

In particolare, la nozione di " abbandono" è stata ricavata dal confronto con quella, più



grave e sempre sanzionata penalmente, di discarica.

Si tratta, in questo caso, di un confronto che la giurisprudenza penale è chiamata ad effettuare assai frequentemente proprio in ragione del fatto che l'abbandono, anche quando sanzionato penalmente (nei casi di cui si dirà in seguito), comporta comunque conseguenze di minor rilievo, prevedendo il reato di discarica (art. 256, comma 3) non soltanto pene più gravi ma anche, ovviamente in caso di condanna o "patteggiamento", la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti peraltro salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

La discarica, in particolare, è definita, dall'art. 2, comma 1, lettera g) d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 e, tenendo conto di tale definizione, nonché considerando le precedenti decisioni che, nel tempo, avevano delineato la condotta tipica della discarica abusiva, la giurisprudenza<sup>3</sup> ha chiarito che è la mera occasionalità che distingue l'abbandono e che tale caratteristica può essere desunta da elementi indicativi quali le modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento), la quantità di rifiuti abbandonata, l'unicità della condotta di abbandono. La discarica, invece, richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti *in loco*.

Si tratta, evidentemente, di un accertamento in fatto che deve essere effettuato caso per caso, sebbene sia evidente che l'abbandono è caratterizzato, sostanzialmente, da un comportamento episodico e discontinuo rispetto a quello, pianificato e/o abituale della discarica.

La "immissione" è stata invece individuata nel rilascio episodico di rifiuti in acque superficiali e sotterranee, mentre il "deposito" (in generale) come attività di accumulo temporaneo diretto all'effettuazione di operazioni di gestione da eseguirsi in periodi successivi<sup>4</sup>.

Deve trattarsi tuttavia, in quest'ultimo caso, come si è già detto, di un deposito incontrollato.

Considerato quanto già detto in precedenza sull'uso dell'aggettivo "incontrollato" con riferimento all'abbandono, deve ritenersi che, anche in questo caso, il legislatore lo abbia utilizzato per distinguere la condotta vietata da quelle lecite.

---

<sup>3</sup> Cass. Sez. 3, n. 18399 del 16/03/2017, Rv. 269914, con richiami ai prec.

<sup>4</sup> Queste definizioni, ormai di uso comune, si rinvenivano già in S. BELTRAME, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, Padova, 2000, uno dei primi e più accurati commenti sulla disciplina dei rifiuti, allora vigente.



La dottrina<sup>5</sup> è pervenuta alle medesime conclusioni, osservando come “*la fattispecie del «deposito incontrollato» comprenda le ipotesi in cui il deposito non è «consentito», diverse da quelle espressamente contemplate nel d.lgs. n. 152/06*”, che vengono individuate nel “deposito temporaneo” (art. 183, lett. bb) e 185-bis), nella “messa in riserva” (art. 183, lett. aa) che la indica tra le attività di stoccaggio) e nel “deposito preliminare” (art. 183, lett. aa) anch'esso compreso tra le attività di stoccaggio), con l'ulteriore precisazione che la condotta di deposito incontrollato deve in ogni caso essere meramente occasionale e riferibile ad un determinato e circoscritto quantitativo di rifiuti.

Il divieto di abbandono previsto dall'art. 192 d.lgs. 152\2006 riguarda, in definitiva, attività episodiche e quantità limitate di rifiuti, restando estranea e soggetta a diversa disciplina ogni altra attività non consentita priva di tali connotazioni.

Se la qualificazione di una determinata condotta come discarica o abbandono non presenta particolari difficoltà, meno agevole risulta la individuazione dei soggetti destinati a subire le conseguenze dell'abbandono di rifiuti.

Il terzo comma dell'art. 192, infatti, facendo comunque salva l'applicazione delle sanzioni amministrative e penali previste dagli art. 255 e 256, obbliga chiunque contravvenga al divieto a provvedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, imponendo quindi non soltanto lo spostamento del rifiuto, ma pure la sua corretta eliminazione recuperandolo o smaltendolo e provvedendo anche ad eliminare le conseguenze dell'abbandono restituendo il luogo ove esso è avvenuto alle condizioni antecedenti.

Unitamente al responsabile dell'abbandono, sono obbligati in solido sono anche il proprietario ed i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali, però, la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa.

La disposizione in esame specifica anche, diversamente da quanto avveniva sotto la vigenza dell'ormai abrogato art. 14 d.lgs. 22\1997, che la verifica della responsabilità degli obbligati in solido deve avvenire sulla base degli accertamenti effettuati, in contraddittorio con gli interessati, dai preposti al controllo. Non viene tuttavia specificato come deve essere concretamente instaurato il contraddittorio e con quali garanzie per i soggetti coinvolti.

---

<sup>5</sup> V. PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, 2° comma, d.lgs. n. 152/06) è un reato permanente?* in *penalecontemporaneo.it*, 2015



Sulla individuazione ed i profili di responsabilità degli obbligati in solido sono intervenute le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione<sup>6</sup> precisando che *“in tema di abbandono di rifiuti, sebbene l'art. 14, comma 3, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (applicabile "ratione temporis") preveda la corresponsabilità solidale del proprietario o dei titolari di diritti personali o reali di godimento sull'area ove sono stati abusivamente abbandonati o depositati rifiuti, solo in quanto la violazione sia agli stessi imputabile a titolo di dolo o colpa, tale riferimento va inteso, per le sottese esigenze di tutela ambientale, in senso lato, comprendendo, quindi, qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente; per altro verso, il requisito della colpa postulato da tale norma può ben consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia”*.

La giurisprudenza civile<sup>7</sup> ha ulteriormente chiarito, che quanto alla condotta di immissione, che riguarda, come si è detto, il rilascio di rifiuti in acque superficiali o sotterranee, che l'obbligo riguarda i soggetti proprietari o titolari di di diritto personale o reale di godimento in relazione all'area dalla quale l'immissione avviene, riconoscendo, in sintonia con la precedente decisione delle Sezioni Unite, in un caso di godimento indiretto del fondo, la condotta colposa del proprietario locatore che, consapevole della presenza di rifiuti sul suo fondo, non aveva posto in essere tutte le facoltà ed i poteri contrattuali e giudiziali esercitabili verso i conduttori per esigere la cessazione nel minor tempo possibile della situazione illecita, ma si era accordato per uno sgombero differito di dieci mesi, sia pure con la previsione di una penale.

In altra e più recente occasione<sup>8</sup> le medesime conclusioni sono state tratte in altra decisione della Cassazione civile con riferimento al comproprietario formale di un terreno, mero coerede di questo, per avere omesso la vigilanza ed il grado di custodia minimi necessari ad evitare

---

6 Cass. Sez. U, n. 4472 del 25/2/2009, Rv. 606599 in Riv. Dir. Agrario n. 2\2009, pag. 125 con nota di A. JANNARELLI *L'articolazione delle responsabilità nell'"abbandono dei rifiuti": a proposito della disciplina giuridica dei rifiuti come non-beni sia in concreto sia in chiave prospettica,*

7 Cass. Sez. 3, n. 6525 del 22/3/2011, Rv. 617349 in Resp. Civ. e Prev. n. 10\2011 pag. 182 con nota di F. LUCIANI *Sulla responsabilità del proprietario e del conduttore per abbandono di rifiuti* ed in Dir. Giur. Agr. Alim. Amb. n. 1\2012, pag. 45 con nota di A. SERAFINI *Abbandono e deposito incontrollato di rifiuti da parte del conduttore. Estesa la responsabilità del proprietario-locatore*

8 Sez. 3, n. 14612 del 9/7/2020, Rv. 658327



che il sito divenisse una discarica abusiva, nonostante egli non avesse alcun rapporto diretto con il bene.

Sostanzialmente negli stessi termini si è espressa più volte la giurisprudenza amministrativa, la quale, da ultimo, nell'ambito della annosa questione dell'imposizione dell'obbligo di rimozione dell'ANAS per i rifiuti abbandonati sulle strade, ha ribadito che l'ordine di rimozione di rifiuti previsto può essere indirizzato anche nei confronti del proprietario dell'area, pur non essendo lo stesso l'autore materiale delle condotte di abbandono dei rifiuti, precisando che *“la norma in questione - qualora vi sia la concreta esposizione al pericolo che su un bene si realizzi una discarica abusiva di rifiuti anche per i fatti illeciti di soggetti ignoti - attribuisce rilevanza esimente alla diligenza del proprietario, che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile, e impone invece all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che - per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche - nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti”*<sup>9</sup>.

Altra recente decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha, invece, stabilito che ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare<sup>10</sup>.

Considerando, inoltre, l'ipotesi della *culpa in vigilando* riferibile ad una impresa di grandi dimensioni, sempre il Consiglio di Stato - pur escludendo che possa integrare la sussistenza della *culpa in vigilando* la richiesta di un impegno di entità tale da essere in concreto inesigibile ed implicare una responsabilità oggettiva che esula dal dovere di custodia di cui all'art. 2051 cod. civ., che consente sempre la prova liberatoria in presenza di caso fortuito, da intendersi in senso ampio, comprensivo anche del fatto del terzo - ha escluso che possa ritenersi inesigibile l'impegno di custodia dell'area richiesto ad un'impresa di grandi dimensioni al fine di evitare il sorgere o l'aggravamento di un danno ambientale, ritenendo quindi ascrivibile alla stessa un onere di vigilare e di apprestare strumenti utili ad evitare che sull'area di proprietà siano sversati e abbandonati rifiuti in quantità tale da costituire una serie minaccia per la salute pubblica<sup>11</sup>.

La giurisprudenza penale ha preso in esame, invece, la posizione dell'appaltatore,

---

9 Cons. Stato, Sez. 5, n. 2171 del 15 marzo 2021 con richiami ai prec.

10 Cons. Stato, Ad. Plen., n. 3 del 26 gennaio 2021

11 Cons. Stato, Sez. IV, n. 172 del 7 gennaio 2021





considerando che questi, in ragione della natura del rapporto contrattuale, che lo vincola al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio è, di regola, il produttore del rifiuto; su di lui gravano, quindi, i relativi oneri, pur potendosi verificare casi in cui, per la particolarità dell'obbligazione assunta o per la condotta del committente, concretatasi in ingerenza o controllo diretto sull'attività dell'appaltatore, detti oneri si estendono anche a tale ultimo soggetto<sup>12</sup>.

I soggetti individuati come responsabili dell'abbandono sono quindi tenuti all'adempimento degli obblighi conseguenti alla violazione del divieto disposti dal Sindaco con ordinanza che contiene anche l'indicazione di un termine entro il quale provvedere, l'inutile decorso del quale determina l'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed il recupero delle somme anticipate.

Presupposto per l'emanazione del provvedimento, secondo la giustizia amministrativa<sup>13</sup>, è l'esistenza di un deposito incontrollato di rifiuti, a prescindere dalla loro potenzialità inquinante, poiché tale ulteriore dato fonda il diverso provvedimento consistente nell'ordine di bonifica dei terreni contaminati ex artt. 244 e 245 d.lgs. 152/2006.

Sempre la giurisprudenza amministrativa ha individuato le differenze tra l'ordinanza contingibile e urgente e quella di rimozione, specificando che la prima è emanata sul presupposto dell'urgenza, è finalisticamente orientata a cautelare l'incolumità e la salute pubblica e ha carattere ripristinatorio, prescindendo quindi dall'accertamento della responsabilità nella causazione del fattore di pericolo che si intende rimuovere<sup>14</sup>. Per contro, ha ulteriormente specificato il Consiglio di Stato, le ordinanze di rimozione dei rifiuti abbandonati, non hanno la natura contingibile e urgente propria delle ordinanze sindacali emesse ex artt. 50 o 54 del d.lgs. 267/2000, il cui potere ha contenuto atipico e residuale e può pertanto essere esercitato, sempre che vi sia l'urgenza di intervenire con immediatezza su situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente, non fronteggiabili con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, solo quando specifiche norme di settore non conferiscano il potere di emanare atti tipici per risolvere la situazione emergenziale<sup>15</sup>.

In tale ultima decisione è stata inoltre presa in considerazione la questione del soggetto

---

12 Cass. Sez. 3, n. 11029 del 5/2/2015, Rv. 263754 in Riv. Giur. Amb. n. 3/2015 pag. 409 con nota di E. POMINI *Le responsabilità nella gestione dei "rifiuti da appalto" (anche alla luce dell'ultima modifica alla definizione di "produttore di rifiuti")*;

13 Cons. Stato Sez. V, n. 5609, del 26/11/2013

14 Cons. di Stato Sez. IV n. 1192 del 9 febbraio 2021. Conf., Sez. V n. 2847 del 8 aprile 2021

15 Cons. di Stato Sez. V n. 3372 del 26 aprile 2021, con richiami ai prec.



competente all'emanazione dell'ordinanza, individuato esclusivamente nel Sindaco (che è poi il soggetto indicato dalla norma), precisando altresì che l'incompetenza del "Responsabile del settore" sussiste anche in caso di delega a suo favore adottata dal dirigente del settore.

L'emanazione dell'ordinanza e l'esecuzione in danno, come si ricava dal tenore dell'art. 192, costituiscono un obbligo e non una semplice facoltà, al punto che si è sostenuto che il sindaco deve comunque procedere alla rimozione o all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti stessi anche nel caso in cui i soggetti obbligati non siano noti o immediatamente identificabili, fatta salva la successiva rivalsa, nei loro confronti, per il recupero delle somme anticipate.

In una risalente decisione, riguardante l'analogo obbligo previsto dal previgente d.lgs. 22/1997, si è affermata la responsabilità penale del Sindaco ai sensi dell'art. 328 cod. pen., escludendo che potesse avere efficacia scriminante l'attesa dovuta alla preliminare individuazione, da parte dell'ufficio tecnico, dei nominativi dei proprietari dei terreni inquinati o il rispetto dei tempi necessari per la procedura d'appalto dei lavori di rimozione dei rifiuti<sup>16</sup>.

L'ultimo comma dell'art. 192 precisa, inoltre, che qualora la responsabilità dell'abbandono sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica, quest'ultima è obbligata in solido per la rimozione ed il ripristino unitamente ai soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa.

Viene peraltro effettuato un espresso rinvio alle previsioni del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 non ancora applicabile alle violazioni ambientali all'epoca in cui quell'articolo è stato scritto<sup>17</sup> avendovi provveduto, tardivamente, il d.lgs. 7 luglio 2011 n.121 "dimenticando", tuttavia, alcune fattispecie di reato, tra le quali proprio l'abbandono dei rifiuti.

L'inottemperanza all'ordinanza di rimozione, come pure è noto, è sanzionata penalmente dall'art. 255, comma 3 e la giurisprudenza penale ha, a tale proposito, chiarito che l'obbligo di rimozione dei rifiuti sorge in capo al responsabile dell'abbandono come conseguenza della sua condotta e, nei confronti degli obbligati in solido, quando sia dimostrata la sussistenza del dolo o, almeno, della colpa, mentre i soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale sono obbligati in quanto tali e, in caso di inosservanza del provvedimento, ne subiscono, per ciò solo, le conseguenze se non

---

16 Cass. Sez. 6, n. 33034 del 10/6/2005 Rv. 231926

17 Tale rinvio è riferibile solo agli obblighi solidali in capo all'ente e non riguarda inesistenti responsabilità da reato ambientale (abbandono di rifiuti) ex d.lgs 231/2001, posto che tale ultima contravvenzione non era e non è neppure oggi inserita nel catalogo previsto dall'art. 25-undecies d.lgs n. 231/2001: cfr. C. RUGA RIVA *Diritto penale dell'ambiente*, III ed., Torino, 2016, 107 ss.



hanno provveduto ad impugnare l'ordinanza sindacale per ottenerne l'annullamento o non forniscono al giudice penale dati significativi valutabili ai fini di una eventuale disapplicazione del provvedimento impositivo dell'obbligo<sup>18</sup>. Il reato è peraltro configurabile anche nel caso in cui la condotta di abbandono, presupposto del provvedimento violato, abbia natura di illecito amministrativo, ben potendo identificarsi il responsabile in un privato cittadino che abbia abbandonato o depositato rifiuti<sup>19</sup>.

### **3. Le condotte di abbandono di rifiuti sanzionate dall'art. 255, comma 1 d.lgs. 152/2006**

Sebbene la rubrica dell'art. 255 si riferisca genericamente all'abbandono di rifiuti, il suo contenuto, in realtà, sanziona, peraltro anche penalmente (per quanto riguarda l'inottemperanza all'ordinanza di rimozione e l'inadempienza all'obbligo di separazione di rifiuti illecitamente miscelati di cui all'art. 187), diverse condotte.

Il primo comma riguarda espressamente la violazione del divieto di abbandono, deposito ed immissione di cui all'art. 192, ma richiama anche quella delle disposizioni di cui agli art. 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2.

E' inoltre presente una clausola di riserva, perché viene fatto salvo "*quanto disposto dall'articolo 256, comma 2*", il quale stabilisce che le pene individuate dal primo comma per le ipotesi di illecita gestione sono applicabili anche ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'art. 192, commi 1 e 2.

Da ciò consegue che, se l'abbandono viene effettuato da tali soggetti, si configura una violazione penale, mentre se l'autore dell'abbandono non possiede tale qualità, la sanzione è quella amministrativa.

Il diverso trattamento riservato alla medesima condotta, distinguendo l'autore della violazione, è giustificato dal fatto che si presume la minore incidenza sull'ambiente dell'abbandono posto in essere da soggetti che non svolgono attività imprenditoriale o di gestione di enti.

Vigente il d.lgs.22\97, la giurisprudenza penale aveva osservato che la norma è finalizzata

---

18 Cass. Sez. 3, n. 39430 del 12/6/2018 Rv. 273840

19 Così, Sez. 3 n. 2199 del 19/11/2019 (dep. 2020) Rv. 277646



ad "*impedire ogni rischio di inquinamento derivante da attività idonee a produrre rifiuti con una certa continuità, escluse perciò solo quelle del privato, che si limiti a smaltire i propri rifiuti al di fuori di qualsiasi intento economico*"<sup>20</sup>.

Il discrimine tra sanzione penale ed amministrativa è dato dunque dalla specifica qualità personale richiesta dalla norma e, evidentemente per le ragioni indicate dalla giurisprudenza appena menzionata, il riferimento ai titolari di impresa e responsabili di enti è stato interpretato senso molto ampio, specificandosi<sup>21</sup>, che essi non sono esclusivamente coloro che effettuano attività tipiche di gestione di rifiuti (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti), essendo la norma rivolta ad ogni impresa, avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 cod. civ. o ente, con personalità giuridica o operante di fatto.

Tale affermazione trae origine dal confronto tra il testo originario dell'art. 51 d.lgs. 22\97, allora vigente e quello antecedente alla modifica introdotta dalla legge 426\1998, osservando che laddove erano originariamente indicate imprese ed enti «*che effettuano attività di gestione dei rifiuti*», dopo l'intervento del legislatore tale espressione era stata soppressa, così ampliando l'ambito di operatività della norma.

L'individuazione in concreto dell'attività imprenditoriale di fatto deve poi essere effettuata tenendo conto di elementi rivelatori della stessa, quali: a) l'utilizzo di mezzi e modalità che eccedano quelli normalmente nella disponibilità del privato; b) la natura e la provenienza dei materiali; c) la quantità e qualità dei soggetti che hanno posto in essere la condotta<sup>22</sup>.

Il principio è stato ribadito, anche con riferimento alla disciplina attualmente in vigore<sup>23</sup>, comprendendo in tale novero qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio di una attività economica, indipendentemente dalla qualifica formale dell'agente o della natura dell'attività medesima<sup>24</sup>.

Inoltre, sul presupposto della genericità dell'indicazione contenuta nella norma, ritenuta chiaramente finalizzata, come nel caso delle imprese, alla massima estensione dell'ambito di operatività della disposizione medesima, se ne è estesa l'applicazione ad ogni ente giuridico, ivi compresi anche quelli associativi con finalità non lucrative, quali le associazioni, la cui

20 Cass. Sez. 3, n. 9544 del 11/2/2004, Rv. 227570

21 Sent. 9544\2004, cit.

22 Cass. Sez. 3, n. 47662 del 8/10/2014, Rv. 261285

23 Cass. Sez. 3, n. 22035 del 13/4/2010 Rv. 247626; Sez. 3, n. 30133 del 5/4/2017 Rv. 270323

24 Cass. Sez. 3, n. 56275 del 24/10/2017, Rv. 272356



caratteristica di organizzazione stabile di più persone per lo svolgimento di un'attività comune consente di superare quella presunzione di minore incidenza sull'ambiente dell'abbandono di rifiuti di cui si è detto e sulla quale si fonda il diverso trattamento riservato dalla legge al singolo soggetto privato<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le sanzioni pecuniarie originariamente previste per la violazione amministrativa, va detto che esse erano originariamente particolarmente contenute (da 105 a 620 euro) ed ancora più basse nel solo caso di abbandono sul suolo di rifiuti non pericolosi e non ingombranti (da 25 a 155 euro) e sono state sensibilmente aumentate con il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 prevedendo un aumento fino al doppio in caso di abbandono di rifiuti pericolosi ed eliminando il poco razionale precedente riferimento al solo abbandono sul suolo di rifiuti non pericolosi e non ingombranti.

#### **4. Abbandono e imballaggi**

L'art. 255, comma 1 sanziona anche l'abbandono effettuato in violazione dei divieti di cui agli art. 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2 in tema di imballaggi con la finalità di ridurre al minimo il complessivo impatto ambientale, coinvolgendo gli operatori del settore secondo il principio della «responsabilità condivisa», che comporta il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati al raggiungimento degli obiettivi generali della normativa. Viene comunque fatto salvo il contenuto delle specifiche disposizioni in materia di qualità degli imballaggi, sicurezza, protezione della salute, igiene dei prodotti imballati, trasporto e rifiuti pericolosi.

La definizione di «imballaggio» è fornita dall'art. 218, comma 1, lettera a). Si intende dunque tale: *«il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo»*.

Rilevante è anche la definizione di «rifiuto da imballaggio», che la lettera f) del medesimo articolo definisce come *«ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione*

---

<sup>25</sup> Cass. Sez. 3, n. 23794 del 21/03/2019, Rv. 275977; Sez. 3, n. 20237 del 16/3/2017, Rv. 269928



di rifiuto di cui all'articolo 183, comma 1, lettera a), esclusi i residui della produzione», mentre la lettera g) qualifica «gestione dei rifiuti da imballaggio»: «le attività di gestione di cui all'articolo 183, comma 1, lettera d)».

Considerate le definizioni di “imballaggio” e “rifiuto da imballaggio” di cui all’art. 218, lettere a) ed f), va ricordata la sostanziale differenza tra gli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio, rilevata dalla giurisprudenza di legittimità, avendo i primi una specifica finalità, venuta meno la quale e sussistendo le condizioni di cui all'art. 183, comma 1, lett. a) d.lgs. 152\06 - quando, cioè, il detentore se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene - rientrano a tutti gli effetti nel novero dei rifiuti oggetto delle attività di gestione descritte nel medesimo art. 183<sup>26</sup>.

La condotta sanzionata dall’art. 255, comma 1 copre dunque sia l’ipotesi di abbandono del rifiuto di imballaggio - il quale, in quanto rifiuto a tutti gli effetti, resta comunque soggetto al generale divieto di abbandono di cui all’art. 192 - sia quella dell’imballaggio propriamente detto (secondario o terziario) conferito al servizio di raccolta con modalità diverse da quelle stabilite dall’art. 226.

## 5. Abbandono e veicoli fuori uso

Altra ipotesi di abbandono considerata dall’art. 255, comma 1 è quella conseguente alla violazione del divieto di cui all’art. 231, commi 1 e 2, concernente i veicoli fuori uso.

L’art. 227, comma 1, lett. c) richiama espressamente, con riferimento ai veicoli fuori uso, il d.lgs. 24 giugno 2003 n. 209 “Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso” che già sotto la vigenza del “decreto Ronchi” (d.lgs. 22\97) aveva ristretto, entro limiti contenuti, l’applicabilità dell’art. 46 dedicato alla gestione dei veicoli a motore e rimorchi, ora riprodotto quasi integralmente nell’art. 231 che tratta, appunto, dei veicoli fuori uso non disciplinati dal d.lgs. 209/2003.

L’art. 15, comma 10 del d.lgs. 209/2003, infatti, nel dettare disposizioni transitorie e finali, precisava che “*le disposizioni dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 22 del 1997 non si applicano ai veicoli individuati all'art. 11 e definiti all'art. 31, lettera a)*” e, cioè, ai “*veicoli a motore appartenenti alle categorie M1 ed N1 di cui all'allegato II, parte A, della direttiva*

---

<sup>26</sup> Così, in motivazione, Cass. Sez. 3, Sentenza n. 48737 del 13/11/2013 Rv. 257921



*70/156/CEE ed i veicoli a motore a tre ruote come definiti dalla direttiva 2002/24/CE, con esclusione dei tricicli a motore”.*

Come evidenziato nella relazione illustrativa, non avendo la disciplina comunitaria contemplato tutte le categorie di veicoli a motore, si è reso necessario predisporre l'art. 231 quale necessario complemento della particolare normativa introdotta dal d.lgs. 209\2003 al fine di evitare il “*rischio di un deficit della disciplina complessiva*”.

La categoria M1 riguarda i veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente.

La categoria N1 riguarda, invece, i veicoli destinati al trasporto di merci, aventi massa massima non superiore a 3,5 t.

I veicoli appartenenti a tali categorie sono espressamente richiamati, unitamente ai veicoli a motore a tre ruote con esclusione dei tricicli a motore, dall'art. 3, lett. a) del d.lgs. 203\2009 (il quale, peraltro, nell'art. 13, prevede autonomamente sanzioni amministrative e penali) nella definizione di “veicoli”.

Ne consegue che le disposizioni dell'art. 231 sono applicabili a tutti gli altri veicoli diversi da quelli appena indicati.

I veicoli a motore e rimorchi soggetti a demolizione e parti di essi (diversi, dunque, da quelli di cui si occupa il d.lgs. 209/2003) devono essere consegnati dal proprietario ad un centro di raccolta autorizzato, secondo le disposizioni generali in materia di rifiuti, per la messa in sicurezza, la demolizione, il recupero dei materiali e la rottamazione ovvero, in caso di cessione o nuovo acquisto, ai concessionari o alle succursali delle case costruttrici per la consegna successiva a tali centri.

Alla ricezione viene rilasciata apposita certificazione (comma 4) da parte del gestore del centro di raccolta o del concessionario dalla quale risulta, tra l'altro, l'assunzione dell'impegno, da parte di tali soggetti, a provvedere direttamente alle pratiche di cancellazione dal Pubblico registro automobilistico (PRA). Il possesso di tale certificazione libera il proprietario del veicolo dalla responsabilità civile, penale e amministrativa connessa con la proprietà dello stesso.

La condotta sanzionata dall'art. 255 comma 1 in relazione all'art. 231, commi 1 e 2 riguarda dunque l'inosservanza, da parte del proprietario di un veicolo da demolire appartenente alle categorie in precedenza indicate, dell'obbligo di consegna ad un centro autorizzato o a un





concessionario o alla succursale di una casa costruttrice per la consegna successiva ai centri autorizzati.

Con riferimento alla previgente normativa (art. 50 d.lgs. 22\97), la giurisprudenza civile ha ritenuto configurata la violazione amministrativa in un caso di collocazione di un'autovettura parzialmente demolita e priva di targa sul suolo pubblico<sup>27</sup>.

Sempre con riferimento alla previgente disciplina, le Sezioni Unite civili hanno stabilito che l'opposizione avverso la cartella esattoriale relativa a sanzione amministrativa notificata al trasgressore per abbandono dei rifiuti rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.<sup>28</sup>

E' appena il caso di aggiungere che anche per tali condotte la sanzione amministrativa si applica (come per i rifiuti in genere e gli imballaggi) ai soggetti diversi dai titolari di imprese ed ai responsabili di enti, ben potendo tali soggetti coincidere con il proprietario di un veicolo a motore o di un rimorchio cui si riferisce il divieto di cui all'art. 231, commi 1 e 2 richiamato dall'art. 255, comma 1.

Un'ulteriore violazione amministrativa è sanzionata dal secondo comma dell'art. 255, il quale, però, non contiene la clausola di riserva del primo comma riferita all'art. 256, riguardando infatti soggetti espressamente individuati dallo stesso articolo e, cioè, il titolare del centro di raccolta, il concessionario o il titolare della succursale della casa costruttrice.

La condotta contestata è quella della violazione di quanto disposto dall'art. 231, comma 5, secondo cui la cancellazione dal PRA dei veicoli e dei rimorchi avviati a demolizione deve avvenire esclusivamente a cura del titolare del centro di raccolta o del concessionario o del titolare della succursale senza oneri di agenzia a carico del proprietario del veicolo o del rimorchio. A tal fine, entro novanta giorni dalla consegna del veicolo o del rimorchio da parte del proprietario, il gestore del centro di raccolta, il concessionario o il titolare della succursale deve restituire la carta di circolazione e le targhe ad uno sportello telematico dell'automobilista che provvede secondo le procedure previste dal d.P.R. 19 settembre 2000, n. 358.

La giurisprudenza penale ha precisato che le disposizioni in tema di veicoli fuori uso considerano sia quelli di cui il proprietario si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, sia quelli destinati alla demolizione, ufficialmente privato delle targhe di immatricolazione, anche

---

27 Cass. civ. Sez. 1, n. 1703 del 27/1/2005, Rv. 578840. Conf. Sez. 1, Sentenza n. 17567 del 2/8/2006, Rv. 591805

28 Cass. Sez. U, n. 27707 del 16/12/2005, Rv. 586382



prima della consegna ad un centro di raccolta, nonché quelli che risultino in evidente stato di abbandono, ancorché giacenti in area privata<sup>29</sup>.

Tale condizione di rifiuto, inoltre, non può essere del tutto esclusa neppure con riferimento ai veicoli sottoposti a sequestro quando questi, per le modalità con le quali sono detenuti, siano da considerare obiettivamente destinati all'abbandono<sup>30</sup>.

La natura di rifiuto pericoloso di un veicolo fuori uso, inoltre, non necessita di particolari accertamenti, quando risulti, anche soltanto per le modalità di raccolta e deposito, che lo stesso non è stato sottoposto ad alcuna operazione finalizzata alla rimozione dei liquidi o delle altre componenti pericolose<sup>31</sup>.

## **6. Abbandono di rifiuti di prodotti da fumo e rifiuti di piccolissime dimensioni**

La legge 28 dicembre 2015, n. 221 “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali” ha introdotto (art. 40) nel d.lgs. 152\06 gli art. 232-*bis* e 232-*ter* riguardanti, rispettivamente, i rifiuti di prodotti da fumo ed il divieto di abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni, aggiungendo all'art. 255 il comma 1-*bis*, ove sono indicate le sanzioni amministrative applicabili.

Si tratta di disposizioni evidentemente finalizzate alla salvaguardia del decoro urbano, come espressamente specificato nell'art. 232-*ter* e, contestualmente, dell'ambiente, considerata la natura inquinante anche di tale particolare tipologia di rifiuti che, sebbene di ridotte dimensioni, producono un considerevole impatto conseguente alla diffusione in grande quantità, specie per i rifiuti di prodotti da fumo<sup>32</sup>, rispetto ai quali deve anche considerarsi il pericolo di incendio.

Originariamente l'art. 232-*bis*, nel testo approvato dalla Camera, prevedeva il divieto di

---

29 Cass. Sez. 3, n. 40747 del 2/4/2013, Rv. 257283; Sez. 3, n. 22035 del 13/4/2010, Rv. 247625; Sez. 3, n. 23790 del 15/5/2007, Rv. 236953; Sez. 3, n. 33789 del 23/6/2005, Rv. 232480; Sez. 3, n. 21963 del 4/3/2005, Rv. 231639. V. anche Sez. 3 n. 27074 del 20/5/2008, non massimata

30 Cass. Sez. 3, n. 41775 del 5/10/2004, Rv. 230335; Sez. 3, n. 16249 del 20/3/2002, Rv. 221568; Sez. 3, n. 414 del 27/1/2000, Rv. 216451. V. anche Sez. 6, n. 36809 del 8/4/2008, Rv. 241525

31 Così Sez. 3, Sentenza n. 11030 del 05/02/2015, Rv. 263248 con richiami ai prec. Conf. Sez. 3 n. 38949 del 7 agosto 2017. V. anche Sez. 3 n. 58312 del 27 dicembre 2018

32 Secondo il rapporto annuale ENEA del 2010, reperibile in Internet, il quantitativo annuale di mozziconi è stimato in circa 13.000 tonnellate



abbandono di mozziconi di prodotti da fumo e gomme da masticare e l'obbligo per i comuni di installare appositi raccoglitori, poi limitato ai soli rifiuti di prodotti da fumo, eliminando ogni riferimento alle gomme da masticare, ora ricomprese nei rifiuti di piccolissime dimensioni di cui tratta l'art. 232-ter

I contenitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo devono essere collocati, secondo il primo comma dell'art. 232-bis, nei parchi e nei luoghi di alta aggregazione sociale, prevedendosi anche (al comma 2) la promozione di campagne di sensibilizzazione da parte dei produttori in collaborazione con il Ministero della transizione ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare).

Il divieto di abbandono è contenuto nel terzo comma e riguarda espressamente i “*mozziconi dei prodotti da fumo*”, dei quali non viene data una definizione ma che sono, tuttavia, pacificamente individuabili.

Il riferimento al luogo di abbandono è solo parzialmente coincidente con le indicazioni contenute nelle disposizioni fin qui esaminate, riferendosi al suolo, alle acque ed agli scarichi.

Tale ultima previsione non è chiara e certamente non può ritenersi riferita al concetto di “scarico” così come definito dal d.lgs. 152\06 nei termini di cui si è detto in precedenza, dovendosi quindi intendere tale riferimento come generico e riguardante, verosimilmente, tombini, pozzetti, caditoie e simili attraverso i quali il mozzicone può accedere a fognature o altre condotte attraverso le quali il rifiuto può essere trasportato verso il recapito finale.

Una simile lettura è suggerita anche da quanto disposto nel successivo art. 232-ter, ove il divieto di abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni è vietato, con riferimenti ancora una volta diversi, sul suolo, nelle acque, nelle caditoie e negli scarichi.

Le ragioni dell'uso di diversi termini deve ritenersi determinato dalle modifiche apportate al testo in corso di approvazione allorquando, come si è detto, la parte relativa alle gomme da masticare è stata soppressa per poi considerare tale tipologia di rifiuto in una disposizione autonoma (l'art. 232-ter), ma le finalità paiono evidenti in entrambe le disposizioni.

Anche con riferimento all'art. 232-ter mancano le definizioni e l'elencazione in esso contenuta deve ritenersi effettuata a mero fine esemplificativo come emerge chiaramente dall'uso dell'espressione “*quali anche*” prima delle parole “scontrini, fazzoletti di carta e gomme da masticare” che, dunque, vengono testualmente ricompresi nei “rifiuti di piccolissime dimensioni”,



categoria tuttavia più ampia e caratterizzata dalle caratteristiche dimensionali del rifiuto estremamente contenute che costituisce l'effettivo elemento qualificante.

L'art. 40 della legge 221\2015 ha anche apportato modifiche all'art. 263 del d.lgs. 152\06, inserendo il comma 2-*bis*, ove si prevede l'istituzione di un apposito Fondo presso il Ministero dell'Ambiente (ora Ministero della Transizione ecologica), al quale viene assegnato il 50% delle risorse provenienti dalle sanzioni amministrative, destinando il restante 50% di tali risorse ai comuni in cui sono accertate le violazioni, il tutto per le finalità espressamente indicate dall'articolo.

Le sanzioni, come si è detto, sono contenute nel comma 1-*bis* dell'art. 255, introdotto anch'esso dalla legge 221\2015.

Per la violazione del divieto di abbandono dei rifiuti di piccolissime dimensioni è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da 30 a 150 euro mentre, se l'abbandono riguarda i rifiuti di prodotti da fumo, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio.

In dottrina si registrano opinioni contrastanti su tale ultima disposizione e, segnatamente, sulla possibilità o meno del pagamento in misura ridotta, da alcuni escluso ritenendo ostativa la mancanza dell'indicazione precisa della sanzione massima applicabile sulla quale calcolare l'importo da versare e da altri, invece, ammesso considerando che il riferimento ad un aumento fino al doppio della sanzione già stabilita per i rifiuti di piccolissime dimensioni (da 30 a 50 euro) consente di stabilire il limite edittale massimo non superabile (300 euro) corrispondente al concetto di "massimo della sanzione" di cui all'art. 16 della legge 689/1981<sup>33</sup>.

Resta da aggiungere che, nel d.l. 19 maggio 2020, n. 34 "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77 (c.d. decreto rilancio), l'art. 229-*bis*, comma 7 recante disposizioni per lo smaltimento dei dispositivi di protezione individuale estende espressamente l'applicabilità della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 255, comma 1-*bis* d.lgs. 152\06 in caso di abbandono di mascherine e guanti monouso.

---

33 Così C. BRUNO *Brevi note sull'ammissibilità dell'oblazione amministrativa in caso di abbandono di mozziconi e prodotti da fumo* in *lexambiente.it*, 2020, in cui viene dato conto delle posizioni contrarie



## 7. Abbandono e “combustione illecita”

Verosimilmente a seguito del risalto dato dai media alla nota vicenda della “terra dei fuochi”, con il decreto legge 136\2013 (convertito con modificazioni dalla L. 6 febbraio 2014, n. 6 e noto anche come «decreto terra dei fuochi») è stato inserito nel d.lgs. 152\06 l'art. 256-*bis*, creando il reato di combustione illecita di rifiuti.

Si tratta di una disposizione che è stata accolta con innumerevoli critiche da parte della dottrina<sup>34</sup> ed ha richiesto ripetuti interventi da parte della giurisprudenza penale al fine di individuarne con maggiore precisione l'ambito di applicazione.

L'articolo, inoltre, prevede sanzioni amministrative e richiama più volte l'art. 255 in tema di abbandono.

Un primo riferimento è contenuto nel secondo comma, laddove è stabilito che le stesse sanzioni penali previste dal primo comma sono applicabili nei confronti di chi pone in essere condotte di abbandono (ovvero illecita gestione o traffico illecito di rifiuti) in funzione della successiva combustione illecita.

Il richiamo all'art. 255, comma 1 (ed agli art. 256 e 259 d.lgs. 152\06) è generico e privo di ulteriori specificazioni, sicché parrebbe estendere la responsabilità penale per l'abbandono, sempreché finalizzato all'illecita combustione, anche a quei soggetti che, in forza della richiamata disposizione, sarebbero soggetti a mera sanzione amministrativa in caso di abbandono di rifiuti non dettato dalle suddette finalità.

Il secondo richiamo è invece contenuto nel sesto comma dell'art. 256-*bis*<sup>35</sup>, laddove è stabilita l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 255 se le condotte di cui al comma 1 (appiccare il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata) hanno

---

34 Tra i primi commenti v. *ex pl.* di V. PAONE *Bruciare i rifiuti è reato, ma sulla carta!*, G. AMENDOLA *Viva viva la terra dei fuochi*, C. RUGA RIVA *Il decreto “Terra dei fuochi”: un commento a caldo...*, tutti in *lexambiente.it*, A.L. VERGINE *Tanto tuono`...che piove! A proposito dell'art. 3, D.L. 136/2013* in *Ambiente e Sviluppo* n. 1\2014 pagg. 7 e ss. Si veda anche la Relazione n. III/04/2013 del 18 dicembre 2013 dell'Ufficio del massimario della Corte di cassazione pubblicata anche in *lexambiente.it*, nonché A. SCARCELLA *Campania si, Campania no, la terra dei fuochi...:dal decreto alla legge di conversione* in *Ambiente e Sviluppo* n. 4\2014 pag. 255

35 V. G. AMENDOLA *Novità legislative di ferragosto: in particolare voci a specchio e "abbruciamento" di rifiuti vegetali; Abbruciamento di scarti vegetali, inquinamento da leggi e cassazione; Breve aggiornamento sulla combustione di stoppie e la Cassazione* tutti in *lexambiente.it*, gli ultimi due a commento delle prime decisioni della giurisprudenza di legittimità sul tema: Cass. Sez. 3 n. 39203, 24 settembre 2014; Sez. 3, n. 47663, 8 ottobre 2014, Sez. 3, n. 41715 9 luglio 2014; Sez. 3 n. 41713 9 luglio 2014. V. anche Sez. 3 n. 5504 del 10 febbraio 2016



ad oggetto i rifiuti urbani di cui all'art. 184, comma 2, lett. e) (rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali).

La giurisprudenza di legittimità ha successivamente chiarito che le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate con le modalità ed alle condizioni indicate dall'art. 182, comma 6-*bis* non rientrano tra le attività di gestione dei rifiuti, non costituendo smaltimento, e non integrano alcun illecito. Al di fuori di tali modalità e condizioni non opera alcuna deroga e divengono applicabili le sanzioni previste dall'art. 256 d.lgs. 152\06 per l'illecita gestione di rifiuti. Se, invece, la combustione di residui vegetali riguarda rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato si applicano, ai sensi dell'art. 256-bis, comma, 6 d.lgs. 152\06, le sanzioni amministrative di cui all'art. 255 per i rifiuti urbani vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali di cui all'art. 184, comma 2, lett. e) d.lgs. 152\06, mentre, sempre in forza dell'art. 256-bis, comma, 6, resta esclusa dall'applicazione di tale disposizione la combustione illecita di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato, rispetto alla quale restano applicabili le sanzioni di cui all'art. 256<sup>36</sup>.

---

36 Cass. Sez. 3 n. 38658 del 2 agosto 2017, in Riv. Trim. Dir. Pen. Ec. n. 3-4\2017, pag. 706 con nota di A.L. VERGINE . Conf. Sez. 3 n. 30625 del 6 luglio 2018 in Ambiente e Sviluppo n. 8-9/2018 con nota critica di A. L. VERGINE *La S.C. ripropone una lettura "creativa" dello smaltimento non autorizzato di rifiuti vegetali*; Sez. 3 n. 48397 del 24 ottobre 2018



**FUNZIONE GENERAL-PREVENTIVA DEL DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE E  
"INFORMAZIONE AMBIENTALE INTEGRATA"**

**GENERAL-PREVENTIVE FUNCTION OF ENVIRONMENTAL CRIMINAL LAW  
AND 'INTEGRATED ENVIRONMENTAL INFORMATION'**

**di Giuseppe BATTARINO**

**Abstract.** La pubblicazione dei dati del monitoraggio sui reati ambientali curato dal Ministero della Giustizia induce a riflettere sulla necessità, sia a fini di prevenzione generale dei reati, sia a fini di tutela dell'ambiente, di poter disporre di un'informazione ambientale integrata, intesa come insieme integrato e accessibile delle conoscenze sullo stato delle matrici ambientali, delle attività amministrative di governo del territorio, delle autorizzazioni di attività ad impatto antropico, del controllo sulle attività umane che producono pressione antropica, degli esiti dell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria e dell'attività giurisdizionale in materia di tutela dell'ambiente

**Abstract.** The publication of data from the monitoring of environmental crimes on behalf of the Ministry of Justice prompts reflections on the necessity - both for a general prevention of crimes and for environment protection - of the availability of integrated environmental information, understood as an integrated and accessible whole set of knowledge on the state of the environmental matrices, of the planning administrative activities, of the authorizations of activities that produce human impact, of control on human activities which produce anthropogenic pressure, of the results of the performance of police duties, and of the judicial activity on environmental protection

**Parole chiave:** prevenzione dei reati, tutela dell'ambiente, informazione ambientale

**Key words:** prevention of crimes, environment protection, environmental information

**Sommario:** 1. Il monitoraggio ministeriale sui reati ambientali - 2. La rilevanza di un'informazione ambientale integrata - 3. Un modello a rete (a partire dalla legge n. 132 del 2016).





## 1. Il monitoraggio ministeriale sui reati ambientali

Sono stati pubblicati nel maggio 2021 i dati del monitoraggio sui reati ambientali curato dal Ministero della Giustizia (Dipartimento per gli affari di giustizia - Direzione generale degli affari interni)<sup>1</sup>, che nella presentazione viene qualificato come “Monitoraggio ex Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Legge 6 febbraio 2014, n. 6, e Legge 22 maggio 2015, n. 68”.

La centralità della disponibilità e della circolazione di informazioni giudiziarie in materia ambientale ha trovato una sua sede legislativa nella previsione di informazione a ministeri e regioni di cui al comma 4-ter dell'art. 129 disp. att. c.p.p., introdotto dal D.L. 10 dicembre 2013, n. 136 (cosiddetto “decreto terra dei fuochi”, convertito in legge L. 6 febbraio 2014, n. 6).

Più in generale il decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) reca previsioni orientate a beneficio della disponibilità per i cittadini della “informazione ambientale in possesso di una autorità pubblica” [art. 2, comma 1, lettera b); la lettera a) definisce l'informazione ambientale<sup>2</sup>].

Riferimenti normativi più recenti e di ampia portata, sui quali ritorneremo, sono contenuti nella legge 28 giugno 2016, n. 132, istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente.

Per altro verso si può ritenere che la legge 22 maggio 2015, n. 68, per il percorso parlamentare che ha portato alla sua approvazione, per le attese suscitate e, ora, per l'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale che ne accompagna la vigenza, rappresenti un investimento per il

---

<sup>1</sup>[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page)  
[facetNode\\_1=0\\_15\\_15&contentId=SPS336284&previousPage=mg\\_1\\_12#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page)

<sup>2</sup> “Qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3)”



futuro che necessita di un monitoraggio e di una valutazione costanti e attendibili degli esiti della sua applicazione.

Si tratta di una legge “a efficacia progressiva”, i cui esiti si pongono su più piani e con velocità diverse. A un livello di immediata effettività si colloca il sistema delle prescrizioni per l'estinzione delle contravvenzioni, avviato pur in presenza di alcune criticità applicative e vuoti normativi, al momento compensati da interpretazioni diffuse tendenti a favorire l'attivazione della modalità alternativa alla prosecuzione del procedimento penale.

Risulteranno invece più differiti nel tempo gli esiti processuali definitivi derivanti da complesse indagini su comportamenti strutturalmente illeciti (non a caso la giurisprudenza di legittimità in materia si è andata in primo luogo formando in materia cautelare).

Alla legge sui delitti ambientali va poi attribuita una significativa funzione di prevenzione generale dei reati, destinata a operare sulle scelte dei soggetti produttori di impatto antropico significativo, secondo la logica della *sopravvenuta non convenienza* della commissione di illeciti.

Gli effetti attesi di prevenzione generale che l'introduzione delle nuove fattispecie incriminatrici ha prodotto o è in grado di produrre, rinviano anch'essi all'esigenza di dati: è la conoscenza degli effetti reali delle condotte illecite che ne determina la *calcolabilità negativa*.

Apprezzabile è dunque la rendicontazione del Ministero della Giustizia, che, come meglio si dirà in seguito, può rappresentare il possibile volano di una visione più ampia e coordinata.

Una compiuta analisi dei dati necessiterebbe di una conoscenza specifica delle notizie di reato e delle imputazioni, oltre che degli esiti processuali, poiché, per norme incriminatrici di introduzione recente, è lo sviluppo giurisprudenziale, di merito e di legittimità, che può dare una misura della loro efficace applicazione; tuttavia anche da una lettura sintetica dei dati quantitativi è possibile ricavare alcune significative suggestioni.

E' intanto da notare che il campione è di dimensioni più che valide, essendo stati elaborati dati pervenuti da 145 procure della Repubblica su 165 e da 217 uffici giudicanti su 301.

In una visione complessiva dei reati ambientali si riscontra una tendenza alla crescita del numero di iscrizioni e di indagati negli anni 2018-2019 e una stabilizzazione nel 2020; mentre l'esercizio dell'azione penale si è mantenuto più costante.

Il primo effetto non si può attribuire all'emergenza epidemiologica, in quanto le attività di controllo e di polizia giudiziaria sono proseguite con un adeguato livello di risposta anche durante



quel periodo<sup>3</sup>: sembra trattarsi piuttosto della derivata dell'effetto di traino sul numero di notizie di reato che l'entrata in vigore di una legge accompagnata da particolare interesse pubblico produce sull'attività delle polizie giudiziarie, che non desiderano *rimanere indietro* rispetto a quel diffuso interesse.

E' evidente il ruolo riequilibratore che svolge l'autorità giudiziaria, in particolare mediante l'applicazione del criterio di cui all'art. 125 disp. att. c.p.p., nel corretto esercizio dell'azione penale.

Nella serie storica 2018-2020 il rapporto quantitativo delle attività giurisdizionali tra le fattispecie di cui agli artt. 452-*bis* c.pen. e 452-*quater* c.pen. corrisponde a una complessiva razionalità.

Si tratta, tra quelle previste dalla legge n. 68 del 2015, delle fattispecie di più *naturale applicazione* a condotte lesive dell'integrità dell'ambiente: l'incidenza del disastro ambientale è di circa un decimo rispetto a quella dell'inquinamento ambientale.

Le dimensioni crescenti della giurisprudenza di legittimità sull'inquinamento ambientale e la tendenza a stabilizzare i parametri di configurabilità del delitto – anche se le pronunce sono derivate da vicende cautelari - hanno sicuramente rafforzato le determinazioni degli inquirenti e dei giudicanti di merito.

E' anche da sottolineare l'omogeneità su base nazionale dei dati per questo delitto: nel 2020 le uniche cifre che si discostano significativamente da questa omogeneità territoriale risultano essere i 36 procedimenti iscritti nel distretto di Corte di appello di Napoli, i – soli – 6 nel distretto di Milano, e i ben 86 imputati nel distretto di Trieste.

Nel triennio di riferimento è poi di gran lunga prevalente la fattispecie di inquinamento doloso, con una media di 243 procedimenti iscritti contro noti per ogni anno. La media annua è molto più bassa (58) per la corrispondente ipotesi colposa. Inoltre, contrariamente a quanto accade per la generalità dei reati, il numero di iscrizioni a carico di ignoti non supera significativamente quello delle iscrizioni a carico di soggetti già individuati.

Si può ritenere che questi dati derivino da un'apprezzabile prudenza nella qualificazione giuridica del fatto, sicché l'attribuzione alla fattispecie di cui alla legge n. 68 del 2015 avvenga

---

<sup>3</sup> Come si rileva, tra l'altro, dalla *Relazione su Emergenza epidemiologica COVID-19 e ciclo dei rifiuti*, approvata dalla Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati l'8 luglio 2020

<http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/004/INTERO.pdf>



*causa cognita* e dunque ad esito di accertamenti e riscontri anche successivi alla ricezione della notizia di reato.

Una considerazione di ordine generale è quella su una sorta di doppia velocità delle fattispecie introdotte dalla legge n. 68 del 2015: mentre l'inquinamento e il disastro ambientale, sia pure con le significative e giustificate differenze di cui s'è detto, producono un numero significativo di procedimenti penali, le altre fattispecie rimangono residuali: parliamo di 13 procedimenti medi annui per il delitto di morte o lesioni come conseguenza di altro delitto (art. 452-*ter* c.p.); 62 per il delitto di omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.pen.); 33 per il delitto di impedimento del controllo (452-*septies* c.p.). Comprensibile, attesa la natura della condotta, il numero minimo di procedimenti per il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività<sup>4</sup>.

Una spiegazione dei numeri limitati dell'impedimento del controllo potrebbe essere ricostruita solo a partire da una verifica degli approcci in concreto tenuti dalle polizie giudiziarie e dalle autorità di controllo; mentre la fattispecie di omessa bonifica dolosa, in un quadro nazionale di drammatico e spesso non incolpevole ritardo nella bonifica dei SIN<sup>5</sup>, dei SIR e di una miriade di siti contaminati, probabilmente non ha ancora espresso le sue potenzialità, forse in attesa di *leading cases* o pronunce di legittimità che orientino le polizie giudiziarie e le autorità inquirenti.

Una specificità del distretto di Napoli emerge altresì nei procedimenti penali per combustione illecita di rifiuti: all'esistenza di un fenomeno "storico" nell'area Napoli-Caserta si associa un'intensità del tutto particolare della risposta in termini di controllo e attività di polizia giudiziaria: cosicché le notizie di reato accertate, anche a carico di ignoti, sono in numero particolarmente elevato (406 tra noti e ignoti su 1399 a livello nazionale), pur a fronte di una tendenza alla riduzione degli eventi incendiari<sup>6</sup>. Una condizione che potrebbe indurre ulteriori riflessioni su postulati e senso della cifra oscura, in materia penale ambientale e non solo.

Un'altra considerazione si può sviluppare a partire dall'aggregazione dei dati di serie storiche forniti dai tribunali.

Nel biennio 2018-2019 - che si prende a riferimento per escludere la rilevanza negativa dell'emergenza epidemiologica sull'attività dei tribunali, in questo caso effettiva – la media annua

---

4 Due iscrizioni a carico di noti e sei a carico di ignoti nell'intero triennio.

5 Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati, *Relazione sulle bonifiche nei siti di interesse nazionale*, approvata il 28 febbraio 2018.

[http://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/050/INTERO.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/050/INTERO.pdf)

6 Sul punto, con dati e riferimenti normativi e organizzativi: *Relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di gestione di rifiuti*, approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati il 4 agosto 2021 (in particolare: pp. 102-115).



di sentenze per reati ambientali previsti dal decreto legislativo n. 152 del 2006 che dalla legge n. 68 del 2015 è stata di 511; la media annua di sentenze per imputazioni di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.pen.) di 26; con il 48% di condanne.

Possono essere considerati numeri complessivamente bassi. Riportati a un dato nazionale che tenga conto della non totalità di risposte, indicano una media di 672 sentenze/anno per reati ambientali, sia quanto a fattispecie previgenti che a fattispecie introdotte dalla legge n. 68 del 2015.

Si tratta di una sentenza in materia di tutela penale dell'ambiente ogni 90.000 abitanti in un anno.

C'è da augurarsi – ed è un'ipotesi ragionevole - che le rilevazioni nelle singole sedi giudiziarie abbiano scontato i limiti di *information retrieval* che storicamente affliggono i sistemi informativi dell'amministrazione della giustizia<sup>7</sup>.

## 2. La rilevanza di un'informazione ambientale integrata

Una lettura di questi dati, non del tutto completi ma significativi, prima ancora che consentire una valutazione dello stato della tutela penale dell'ambiente in Italia, conferma l'idea che un'efficace attuazione della funzione generalpreventiva del diritto penale dell'ambiente richiede una conoscenza certa, validata e accessibile dell'*informazione ambientale integrata*, intesa come *l'insieme integrato e accessibile<sup>8</sup> delle conoscenze sullo stato delle matrici ambientali, delle attività amministrative di governo del territorio, delle autorizzazioni di attività ad impatto antropico, del controllo sulle attività umane che producono pressione antropica, degli esiti dell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria e dell'attività giurisdizionale in materia di tutela dell'ambiente.*

---

<sup>7</sup> Una difficoltà che emerge anche nella Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati sull'attuazione della legge n. 68 del 2015, approvata nella XVII Legislatura, il 23 febbraio 2017 (la Relazione si era basata su una copertura nazionale del 56,8 % degli uffici giudiziari; il dato riferito alle Procure della Repubblica era stato del 66,2%). La *Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente* è il risultato del lavoro svolto dalla Commissione in collaborazione con il Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati; contiene un'iniziale valutazione dell'applicazione della legge, affronta il tema dell'efficacia delle norme in materia di tutela dell'ambiente e offre un'ipotesi di metodo per la successiva raccolta e analisi di elementi informativi in questo campo <https://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/026/INTERO.pdf>

<sup>8</sup> L'articolo 3, comma 7 del decreto legislativo n. 195 del 2005 prevede, linearmente: "l'autorità pubblica mantiene l'informazione ambientale detenuta in forme o formati facilmente riproducibili e, per quanto possibile, consultabili tramite reti di telecomunicazione informatica o altri mezzi elettronici".



Si tratta della definizione di un oggetto ampio - che parte dai presupposti normativi (e mutua la terminologia) di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 - la cui costruzione ha bisogno del concorso coordinato di più competenze e conoscenze pubbliche di settore, che al momento non esiste di fatto ma del quale sono rinvenibili i presupposti normativi.

E' l'ipotizzabile prodotto della convergenza di quelle conoscenze e competenze pubbliche e che a ciascuna - ma anche ai cittadini, agli operatori privati, ai soggetti del processo - potrebbe ritornare, con effetti positivi.

Il riferimento specifico in questa sede agli effetti utili nell'ambito della funzione generalpreventiva del diritto penale dell'ambiente può valere come approccio induttivo al tema più generale.

Le scelte incriminatrici compiute nella legge n. 68 del 2015 hanno colto la necessità di inserire le sanzioni penali in materia ambientale in un sistema complesso di regolazione e limitazione delle attività antropiche, controlli e sanzioni, posto in condizione di produrre una retroazione positiva; e tendenzialmente finalizzato a distinguere un impatto antropico lecito, rispetto al quale si pongono in primo luogo esigenze di regolazione e controllo, da un impatto antropico strutturalmente illecito rispetto al quale si pongono in primo luogo esigenze di contrasto alla criminalità ambientale.

Il conseguimento di questi scopi necessita però, così come la ricostruzione delle condotte eventualmente illecite sussumibili nelle fattispecie di inquinamento ambientale e disastro ambientale, di una ricostruzione certa delle condizioni di partenza delle matrici ambientali, dunque, ancora una volta di dati affidabili e validati in materia.

Emerge con evidenza, ora anche nello sviluppo giurisprudenziale, che l'insieme degli istituti sostanziali e processuali che caratterizzano la legge n. 68 del 2015 impone la proiezione del procedimento penale, sin dalla notizia di reato, verso una significativa complessità di accertamenti, di snodi procedimentali, di esiti.

La "misurabilità" dell'inquinamento, da intendersi come valutazione differenziale/comparativa delle condizioni di una o più matrici ambientali, dell'impatto antropico, della fruibilità di un sito per gli esseri viventi, è resa esplicita come elemento di fattispecie inserito nell'art. 452-*bis* c.p., ma costituisce un criterio valutativo per ogni fattispecie di reato ambientale.

La misurazione - vale a dire la traduzione in una descrizione comparativa, numerica o non - dell'inquinamento, è poi elemento fondamentale per poter valutare la natura e misura della



controazione restituiva che l'autore del fatto potrà o dovrà porre in essere, per fruire di istituti premiali (art. 452-*decies* c.p., ravvedimento operoso) ovvero per scontare sanzioni accessorie (art. 452-*duodecies* c.p., ripristino dello stato dei luoghi).

Dal punto di vista processuale il tema della misurazione, e dunque della conoscenza del dato ambientale, si ripropone in più momenti: nella fase delle indagini, in quella del processo, in quella dell'esecuzione penale, considerando che la fase successiva al passaggio in giudicato della sentenza potrebbe rivelarsi particolarmente delicata in presenza di problemi nell'applicazione del contenuto della sentenza, che potrà imporre al condannato comportamenti anche onerosi di ripristino.

Si può qui incidentalmente notare che se è vero che il recente diritto penale dell'ambiente prefigura e mette alla prova temi e questioni più generali del diritto penale e processuale penale, questo vale per l'ambito dell'esecuzione penale, che, se non negletta, non si può dire si trovi tuttavia al centro dell'attenzione dell'organizzazione giudiziaria e dell'approfondimento dottrinale.

Alcuni esempi della rilevanza della disponibilità di dati estesi e integrati in materia di ambiente, che coinvolgono l'attività giurisdizionale, sono forniti dall'attività della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati (c.d. Commissione ecomafie).

È stata approvata nella XVII Legislatura la Relazione sullo stato di attuazione delle bonifiche nei SIN<sup>9</sup>, che costituisce la prima "fotografia" sulla situazione delle analisi delle matrici ambientali, dei procedimenti amministrativi in corso, e della restituzione ad usi legittimi delle aree contaminate. Prima di questo atto parlamentare, i dati erano detenuti da soggetti pubblici diversi, e tuttavia anche nella Relazione, che li ricompone, manca un'analisi compiuta, in carenza di informazioni complete, dello stato dei contenziosi giurisdizionali, rilevante per comprendere gli sviluppi delle attività.

L'estensione ipotizzabile dell'informazione ambientale integrata è attestata dalla prospettiva, valutata nella Legislatura in corso, di costruzione sul tema delle bonifiche di un tavolo di lavoro che comprenda ISPRA, l'Istituto superiore di sanità e il Consiglio nazionale delle ricerche.

Tra le attività ipotizzate sono significative, per quanto qui si afferma, "l'attività di ricerca dedicata all'identificazione e condivisione delle *best available technologies* nel campo del recupero e della bonifica delle matrici ambientali compromesse e alla loro applicabilità sito-specifica; la creazione di reti di osservazione epidemiologica basate sulla valutazione dell'esposizione delle

---

<sup>9</sup> V. nota 6.





popolazioni a inquinanti ambientali finalizzate alla definizione di obiettivi di miglioramento della salute pubblica [...] lo sviluppo di un database geochimico nazionale (Dgn), alimentato dai dati originati dalle indagini pubbliche, per il monitoraggio nel tempo e nello spazio della qualità delle matrici ambientali e la condivisione in rete dei dati opportunamente organizzati”<sup>10</sup>.

Sempre nella Legislatura in corso, la Commissione bicamerale d'inchiesta ha approvato una Relazione che esamina il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento dei rifiuti<sup>11</sup>, le cui conclusioni – così com'era avvenuto per l'analoga Relazione della XVII Legislatura che aveva messo in evidenza il fenomeno – soffrono della disomogeneità dei dati sulla risposta, giudiziaria e di prevenzione, agli eventi incendiari. D'altro canto, nelle conclusioni della Relazione, si rileva esplicitamente:

“Una criticità emersa nel corso dell'inchiesta è quella relativa alla gestione dei dati: il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento di rifiuti (o comunque riguardanti rifiuti) è computato da più soggetti pubblici con modalità diverse, produce basi di dati differenti e non omogenee, e dunque non è possibile la restituzione di un quadro affidabile [...] Nella presente inchiesta ciò è emerso se si considerano i principali attori della risposta al fenomeno, in termini preventivi, di risposta immediata e repressivi (Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente; Vigili del fuoco, polizie giudiziarie, procure della Repubblica). Senza che nulla sia direttamente addebitabile a ciascuno, siamo in presenza di incompletezza, mancato aggiornamento, difficoltà di uso ed estrazione dei dati, complessiva frammentazione di competenze. Di qui una prima indicazione nel senso di creare una base conoscitiva comune che possa essere di ausilio anche in relazione a una comune definizione degli obiettivi e delle criticità, che, quanto alla tipologia degli eventi e dei siti può essere declinata in: impianti di trattamento censiti e autorizzati; siti abusivi di stoccaggio o trattamento; depositi occasionali, cumuli non autorizzati, contenitori di rifiuti stradali; roghi di rifiuti abbandonati”.

Un'altra inchiesta è in corso di svolgimento sul tema delle garanzie finanziarie per le discariche. Da una prima Relazione approvata dalla Commissione d'inchiesta<sup>12</sup> in attesa di una seconda e più completa, che analizzerà i dati relativi a tutti gli impianti sul territorio nazionale, è risultata evidente la mancanza di dati omogenei e certi sulla prestazione ed escussione delle

---

<sup>10</sup> A. BRATTI, *Più integrazione per il recupero dei siti inquinati*, *Ecoscienza*, n. 4/2021, p. 3.

<sup>11</sup> *Relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento di rifiuti*, approvata il 4 agosto 2021.

<sup>12</sup> *Relazione sulle garanzie finanziarie nel settore delle discariche*, approvata il 14 gennaio 2021

[http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/007\\_RS/INTERO\\_COM.pdf](http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/007_RS/INTERO_COM.pdf)



garanzie normativamente previste dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36. Circa i fenomeni illeciti nel settore, nelle conclusioni della Relazione si legge: “I fenomeni illeciti o elusivi necessitano di un contrasto basato innanzitutto sulla circolazione delle conoscenze a proposito dei soggetti che operano nel settore, mediante un coordinamento tra banche dati (a livello nazionale ovvero europeo), un monitoraggio da parte di enti esponenziali di categoria e istituzioni pubbliche, un superamento dei controlli meramente cartolari da parte delle pubbliche amministrazioni”.

### **3. Un modello a rete (a partire dalla legge n. 132 del 2016)**

Un'informazione ambientale affidabile, accessibile, integrata si può costruire sulla base dei presupposti normativi esistenti e applicabili, di una individuazione di competenze con essi coerente, e di un riconoscimento del suo valore che induca ad agire in questa direzione; ovvero nel contesto di una modifica razionalizzatrice delle norme, che dell'esistente tenga conto.

La situazione attuale, sommariamente descritta, vede distribuite tra enti locali, agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, regioni, aziende sanitarie e organi amministrativi statali le conoscenze sullo stato delle matrici ambientali, delle attività amministrative di governo del territorio, delle autorizzazioni di attività ad impatto antropico, del controllo sulle attività umane che producono pressione antropica; l'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria alimenta mediante le notizie di reato il circuito giudiziario ma anche le banche dati delle forze di polizia, mentre l'attività giurisdizionale produce dati e informazioni detenuti dagli uffici giudiziari o centralizzate mediante l'applicazione dell'art. 129, comma 4-ter, disp. att. c.p.p., o su iniziative quali quella del Ministero della Giustizia sopra esaminata, ovvero della Rete delle Procure generali nella materia ambientale della Procura generale presso la Corte di Cassazione.

Si è detto, in apertura, delle fonti normative che tendono a produrre un'integrazione parziale dei dati.

L'elaborazione di un modello a rete che consenta la concentrazione dei dati ai fini dell'omogeneità della raccolta ed elaborazione, della validazione tecnico-scientifica e della successiva distribuzione che si basi sul quadro normativo esistente, sia in vista di una sua attuazione proattiva, che di una modifica o integrazione di norme statali primarie e secondarie, deve



considerare come centrale la costruzione normativa del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132.

Nella visione della legge il Sistema è destinato a divenire fonte di *conoscenza istituzionale, principale e garantita, delle informazioni in materia ambientale*, necessarie anche per le valutazioni in ambito giudiziario.

L'articolo 3, occupandosi delle funzioni del Sistema nazionale, le individua tra l'altro in

“a) monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi, eseguito avvalendosi di reti di osservazione e strumenti modellistici;

b) controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente derivanti da processi territoriali e da fenomeni di origine antropica o naturale, anche di carattere emergenziale, e dei relativi impatti, mediante attività di campionamento, analisi e misura, sopralluogo e ispezione, ivi inclusa la verifica delle forme di autocontrollo previste dalla normativa vigente;

c) attività di ricerca finalizzata all'espletamento dei compiti e delle funzioni di cui al presente articolo, sviluppo delle conoscenze e produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati tecnico-scientifici e delle conoscenze ufficiali sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sulle fonti e sui fattori di inquinamento, sulle pressioni ambientali, sui relativi impatti e sui rischi naturali e ambientali, nonché trasmissione sistematica degli stessi ai diversi livelli istituzionali preposti al governo delle materie ambientali e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195. Gli elementi conoscitivi di cui alla presente lettera costituiscono riferimento ufficiale e vincolante per le attività di competenza delle pubbliche amministrazioni”.

Quest'ultima affermazione risulta di particolare rilievo perché determina uno *standard conoscitivo garantito*, e precede un riferimento specifico all'attività giurisdizionale, contenuto nella lettera d) del medesimo articolo, che attribuisce al Sistema l'“attività di supporto alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici”.

La formulazione di quest'ultima norma incrocia solo uno dei possibili aspetti di relazione istituzionale – ma anche processuale - tra Sistema e attività giurisdizionali; ma apre comunque la



possibilità di un'interpretazione tale da assegnare un rilevante ruolo al Sistema, in coerenza con la previsione della lettera c).

Per quanto riguarda l'informazione, la previsione di un *sistema informativo nazionale ambientale*, di cui si occupa l'articolo 11 della legge n. 132 del 2016, è il naturale complemento e supporto dei compiti istituzionali sopra richiamati.

Per esemplificare le potenzialità di una lettura immediata delle norme nel senso dell'integrazione, si può richiamare il terzo comma del citato articolo 11:

“È garantita, indipendentemente dalla sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, la divulgazione libera e accessibile della rete SINANET a tutti gli enti della pubblica amministrazione, a tutti gli enti e laboratori di ricerca, a tutti i professionisti e in generale a tutti i cittadini”.

Dunque gli uffici giudiziari ma anche le parti del processo potranno richiedere i dati in materia ambientale; né sembra potersi negare natura documentale e utilizzabilità procedimentale, in sede penale e civile, agli esiti delle ricerche nel sistema informativo nazionale ambientale

A sua volta il quarto comma dell'articolo 11 prevede:

“Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici, le società per azioni operanti in regime di concessione e quelle che comunque raccolgono dati nella materia ambientale, trasmettono i dati in proprio possesso alla rete SINANET secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, e all'articolo 23, comma 12-*quaterdecies*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.”

Gli uffici giudiziari non rientrano testualmente nella previsione della norma, ma nulla vieta – al contrario, una logica di sistema a rete suggerisce – che, su base convenzionale, dati utili al sistema informativo nazionale ambientale provengano dagli uffici giudiziari, nell'ovvio rispetto del segreto e della riservatezza, e nei limiti strettamente necessari.

Del resto la previsione ampia di informazione a ministeri e regioni prevista dal già citato comma 4-*ter* dell'art. 129 disp. att. c.p.p., introdotto dal decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (convertito in legge 6 febbraio 2014, n. 6) suggerisce la centralità della circolazione di informazioni in materia giudiziaria ambientale.

Per altro verso si tratta di superare, ovvero di interpretare in senso restrittivo e rispettoso delle esigenze di indagine e di tutela della riservatezza, il disposto dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 195 del 2005, in forza del quale il diritto di accesso all'informazione



ambientale è escluso quando rechi pregiudizio “allo svolgimento di procedimenti giudiziari o alla possibilità per l'autorità pubblica di svolgere indagini per l'accertamento di illeciti”.

A fronte della pluralità degli attori dell'informazione ambientale, la lettera e lo spirito della legge n. 132 del 2016 suggeriscono l'assunzione di un ruolo centrale per il complesso organizzativo ISPRA – Agenzie, che costituisce il SNPA.

L'effettività della nuova organizzazione della protezione dell'ambiente delineata con l'entrata in vigore della legge 28 giugno 2016, n. 132 risulta in parte subordinata all'emanazione di decreti attuativi, che, come in altre occasioni è accaduto, tardano a essere prodotti dal governo.

Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente potrebbe tuttavia dotarsi di un'organizzazione adeguata ai suoi rilevanti e innovativi compiti anche esercitando l'autonomia organizzativa che la legge gli riconosce.

Pensare che per un sito o un ecosistema siano disponibili tutti i dati ambientali ma anche quelli, incrociabili con dati sui soggetti, relativi ad attività amministrative, di controllo, di polizia giudiziaria e giurisdizionali – sia pure con diversi livelli di ostensibilità - fa immaginare la possibilità di un'analisi non parcellizzata, che consente una più efficace amministrazione attiva e ottimizzazione di risorse, ad esempio evitando l'effetto sui privati di “controlli su controlli” di varie autorità pubbliche; o la possibilità di un compendio probatorio di base sullo stato dei luoghi e delle attività antropiche che renda meno aleatoria l'indagine sull'esistenza di un reato ambientale. Ma anche la possibilità di valutare l'evoluzione delle attività antropiche per rendere in qualche modo misurabile l'effetto di prevenzione generale dei reati che costituisce uno degli scopi più elevati del diritto penale dell'ambiente.

Certo, di quell'effetto si possono ora trovare indizi nel comportamento delle aziende e dei cittadini, ma la valutazione di serie evolutive di dati integrati aumenterebbe la scientificità dell'esame di questa funzione del diritto penale e, in definitiva, dell'efficacia delle norme incriminatrici.



## RECENSIONE

Alberto GALANTI

*I delitti contro l'ambiente. Analisi normativa e pressis giurisprudenziali*

Pacini Giuridica Ed., Pisa 2021, pag. 494

Questo volume si inserisce tra le numerose opere che hanno preso in esame i delitti contro l'ambiente, di recente introduzione nel codice penale.

Si tratta di un'opera completa, in quanto l'Autore non si limita alla disamina delle singole disposizioni, offrendo invece, in premessa, una generale riflessione sulla nozione di ambiente nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità, con riferimento anche alla normativa sovranazionale, non mancando neppure di analizzare i reati di "disastro ambientale innominato" e "disastro sanitario" utilizzati in passato per sopperire alla mancanza di una specifica disciplina anche in procedimenti penali di particolare rilievo.

L'Autore analizza successivamente la legge numero 68\2015, prestando particolare attenzione al reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, ora confluito nel codice penale ma che è stato, per lungo tempo, l'unico delitto contro l'ambiente.

Trattando di questo specifico reato, l'Autore offre una dettagliata disamina della disciplina dei rifiuti ed analizza la fattispecie ora contenuta nell'articolo 452-*quaterdecies* del codice penale considerandone gli aspetti sostanziali e processuali, con uno sguardo anche alle possibili connessioni con i reati contro la pubblica amministrazione nonché alle questioni relative alla responsabilità degli enti.

Diversamente da alcuni commenti sui delitti contro l'ambiente che evidenziano, a fronte di critiche talvolta particolarmente aspre, una scarsa conoscenza del diritto ambientale, questo volume si distingue per il fatto di essere stato scritto da un magistrato inquirente da lungo tempo impegnato in indagini in questo specifico settore e che vanta, pertanto, una vasta esperienza.

La prefazione al volume è di Gianfranco Amendola