

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista scientifica **Classe A** per **Area 12**



NUMERO 4\2025

- Considerazioni sulle 'modifiche al codice penale' apportate dalla l. n. 147/2025 di contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti di E. LO MONTE
- Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una analisi giurisprudenziale di G. DE SANTIS
- Strumenti di diversione e tutela penale dell'ambiente. Un'analisi dell'esperienza statunitense e spunti per il diritto interno di E. ROLFI
- The time of sustainability and precaution in criminal law di L. FRANZETTI
- La giurisdizione del giudice civile nel contenzioso climatico: la storica pronuncia della Cassazione nella c.d. "giusta causa" di R. ARGERI e M. MAROTTA
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



CONSIDERAZIONI SULLE 'MODIFICHE AL CODICE PENALE' APPORTATE DALLA L. N. 147/2025 DI CONTRASTO ALLE ATTIVITÀ ILLECITE IN MATERIA DI RIFIUTI

CONSIDERATIONS ON THE 'AMENDMENTS TO THE CRIMINAL CODE' MADE BY LAW NO. 147/2025 TO COMBAT ILLEGAL ACTIVITIES IN THE FIELD OF WASTE

di Elio LO MONTE

Abstract. La recente l.n. 147/2025, oltre ad apportare incisive modifiche al Testo Unico dell' Ambiente (d. lgs. n. 152/2006), ha innovato anche alcune norme del codice penale (artt. 425-*sexies* e 452-*quaterdecies*); si tratta di un provvedimento frettolosamente emanato, anche in adempimento delle sollecitazioni del legislatore sovranazionale, rispetto ad una questione risalente nel tempo. Le innovazioni apportate alle fattispecie criminose prima richiamate, che si innestano su un quadro normativo già in origine (l.n. 68/2015) viziato da profili di indeterminatezza, finiscono per aggiungere ulteriori problemi di comprensibilità e, dunque, di applicabilità. Le questioni dommatiche e politico-criminali che sollevano le nuove disposizioni si pongono come logica conseguenza di un siffatto *modus operandi*. Non diversamente dal passato – e da altri contesti – il legislatore ambientale, non riuscendo a ‘liberarsi’ dalle lusinghe del simbolismo-populistico, affida alla valorizzazione della deterrenza connessa all’inasprimento sanzionatorio la soluzione del problema.

Abstract. The recent law No. 147/2025, in addition to making significant changes to the Consolidated Environmental Act (Legislative Decree No. 152/2006), has also amended certain provisions of the Criminal Code (Articles 425-*sexies* and 452-*quaterdecies*). This is a hastily enacted measure, also in response to pressure from supranational legislators, on an issue that dates back some time. The changes made to the criminal offences mentioned above, which are grafted onto a regulatory framework that was already flawed by uncertainty (Law No. 68/2015), end up adding further problems of comprehensibility and, therefore, applicability. The doctrinal and political-criminal issues raised by the new provisions are a logical consequence of such a *modus operandi*. As in the past – and in other contexts – the environmental legislator, unable to “free” itself from the lure of populist symbolism, entrusts the solution of the problem to the enhancement of deterrence linked to the tightening of sanctions.

Parole chiave: Sanzioni penali, rifiuti, contaminazione, sito, pertinenze, prevedibilità, populismo

Key words: Criminal penalties, waste, contamination, site, appurtenances, predictability, populism



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le modifiche dell'art. 131-bis c.p. – 3. Le novità apportate agli artt. 452-sexies e 452-quaterdecies c.p. – 4. Le innovazioni in tema di pene accessorie. 5. Una riflessione a margine

1. Premessa

La legge 3 ottobre 2025, n. 147 di conversione del decreto-legge 8 agosto 2025, n. 116 – dal “*pomposo titolo*”¹ ‘disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi’ – rappresenta l'ultimo atto di un legislatore perennemente in ritardo nella predisposizione di adeguate strategie a salvaguardia dell'ambiente.

La fretta, del resto, si ricava dalla scarsa ‘qualità’ – per i motivi di cui si dirà nel prosieguo – delle varie disposizioni che implementano il recente provvedimento, la cui emanazione vede, per l'ennesima volta, il ricorso alla decretazione d'urgenza, ancorata (secondo consuetudine) ad esigenze di straordinarietà e urgenza, pur trattandosi di questioni che da tempo meritavano di essere affrontate².

Il recente provvedimento si apre, infatti, con la classica locuzione ‘disposizioni urgenti’, divenuta ormai un vero e proprio ‘marchio di fabbrica’ della legislazione dell'ultimo trentennio, a conferma di una condizione emergenziale che può dirsi endemica.

Si tratta di un intervento legislativo rabberciato alla men peggio che, non a caso, è stato ampiamente innovato in sede di conversione. Del resto, un tale meccanismo, a dispetto della buona *ars legiferandi*, rappresenta una costante anche in materia di ambiente come si ricava, ad esempio, dalla reiterazione del decreto-legge proprio nello specifico settore dei rifiuti solidi³. E tutto ciò si verifica nonostante le censure della Corte costituzionale che, sin dalla fine degli anni '90 del secolo

¹ PAONE, *Le modifiche in materia di reati connessi alle illegalità nel settore dei rifiuti servono veramente a tutelare l'ambiente?*, 1° ottobre 2025, in *lexambiente.it*.

² Si v. la nota 8 per i riferimenti normativi inerenti alla questione ‘poco’ emergenziale.

³ RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, 8 giugno 2015, in *lexambiente.it*, p. 14, che richiama i “*famosi 18 decreti-legge in soli tre anni quando vigeva il d.P.R. 915/82*”.



scorso⁴, ha segnalato i confini entro i quali è tenuto a muoversi il legislatore ai fini della legittimità dell'uso di uno “*strumento eccezionale, quale il decreto-legge*”⁵. In particolare, la Corte ha affermato come negli Stati che s'ispirino al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, “*l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo*”; ne consegue che le attribuzioni di poteri normativi al Governo “*hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale*”⁶. Discende da ciò, come esplicitamente evidenziato che “*solo il Parlamento, come espressione dell'intero popolo, è in grado di compiere le scelte punitive nel rispetto della dialettica tra maggioranza e minoranza*”⁷.

Nel caso di specie il ricorso alla decretazione d'urgenza⁸ viene giustificato dalla necessità di adeguarsi alle indicazioni sovranazionali e, in particolare, a quanto richiesto dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 30 gennaio 2025⁹ e in particolare dal Servizio di esecuzione delle sentenze del Consiglio d'Europa (COE), al quale l'Italia doveva presentare un Piano d'azione entro il mese di settembre del 2025¹⁰.

⁴ Corte cost. n. 360 del 24/10/1996, in <https://giurcost.org>, secondo cui che il decreto-legge iterato o reiterato, per il fatto di riprodurre il contenuto di un precedente provvedimento non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali, lede la previsione costituzionale sotto più profili. In primo luogo, perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge. Poi, perché toglie valore al carattere ‘straordinario’ dei requisiti della necessità e dell'urgenza dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto. E, infine, perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito.

⁵ Corte cost. n. 29 del 23/5/1995.

⁶ Corte cost. n. 171 del 23/5/2007, punto 3 delle considerazioni in diritto

⁷ MARINUCCI – DOLCINI - GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, XIII ed., 2024, p. 49; più in generale in ordine al quesito fondamentale “*se il decreto-legge abbia diritto di cittadinanza tra le fonti di norme penali*” si rinvia ad un recente contributo di DOLCINI, *Sicurezza per decreto-legge?*, 30 giugno 2025, in sistemapenale.it, con ampi riferimenti alle varie posizioni della dottrina.

⁸ Con riferimento ai fatti cd. della ‘Terra dei fuochi’, dopo aver richiamato le valutazioni del Governo e del Parlamento italiano, che lo stato di emergenza “campano”, dichiarato con d.l. decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, conv. in l. n. 123/2008, è cessato il 31.12.2009 (cfr. d.l. n. 195/2009) e la Relazione della Commissione bicamerale di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, sottolinea, condivisibilmente, RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi sui rifiuti: tra Greta e Tafazzi*, in *Sistema penale*, 9/2025, p. 6, che “*dal punto di vista normativo, non vi è una situazione definibile come di “emergenza rifiuti”, quanto semmai, di emergenza bonifiche rispetto a inquinamenti causati da reati ambientali progressi*”.

⁹ Si tratta della causa, (Cannavacciuolo e altri c/Italia, la cui sentenza può leggersi su <https://hudoc.echr.coe.int>, di condanna dell'Italia a risarcire le vittime per l'insorgenza di alcune patologie oncologiche nella c.d. ‘Terra dei fuochi’.

¹⁰ Cfr. il Dossier - Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi D.L. n. 116/2025 - A.S. n. 1625, in senato.it; ne evidenziano il nesso AMENDOLA, *Il decreto legge n. 116-25 sulla Terra dei fuochi*, 10 settembre 2025, in unaltroambiente.it; LOSENGO, *Il Decreto Legge n. 116/2025: Le ragioni di un fermo dissenso*, in rgaonline.it.



Alcun legame si rinviene, viceversa, con la Direttiva UE 2024/1203 ove, all'art. 28 co. 1, viene stabilito che gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie entro il 21 maggio 2026; nell'ambito dei provvedimenti a carico degli Stati membri vi è un espresso riferimento al settore dei rifiuti (considerando 15, 18 e, soprattutto, art. 3).

Sulla base di tali presupposti prende vita il d.l. n. 116/2025 poi l. n. 147/2025 che, nell'ambito di una serie di interventi in tema di rifiuti, modifica il codice penale (con le disposizioni di cui all'art. 2) prevedendo forti irrigidimenti delle misure penalistiche.

Nello specifico, la l. n. 147/2025 riforma, con l'art. 2, co. 1, lett. a):

I) l'art. 131-*bis* c.p. aggiungendo, al terzo comma il n. 4-*ter*) che stabilisce: *“per i delitti consumati o tentati previsti dagli articoli 255-ter, 256, commi 1-bis, 3 e 3-bis, 256-bis e 259 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*;

e con l'art. 2, co. 1, lett. b):

II) l'art. 452-*sexies* sostituendo il secondo comma con il seguente: *“La pena di cui al primo comma è aumentata sino alla metà quando:*

a) dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento:

1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;

2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna;

b) il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati ai sensi dell'articolo 240 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze”; abroga il terzo comma dello stesso articolo;

III) l'art. 452-*quaterdecies* inserendo, dopo il secondo comma, il seguente: *“Le pene previste dai commi che precedono sono aumentate fino alla metà quando:*

a) dal fatto deriva pericolo per la vita o per la incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento:

1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;

2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna;

b) il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati ai sensi dell'articolo 240 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze”.



2. Le modifiche dell'art. 131-bis c.p.

L'art. 2, lett. a), come si anticipava, integra la lista dei reati per i quali è escluso che l'offesa possa essere ritenuta di particolare tenuità. Nello specifico risultano esclusi dall'operatività dell'art. 131-*bis* c.p. le ipotesi previste dal T.U.A. (d. lgs. n. 152/2006) di: a) abbandono di rifiuti pericolosi (art. 255-*ter*); b) attività di gestione di rifiuti non autorizzata, aggravata (art. 256, 1-*bis*); c) realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata (art. 256 co. 3 e la relativa fattispecie di cui al comma 3-*bis*); d) combustione illecita di rifiuti (art. 256-*bis*); e) spedizione illegale di rifiuti (art. 259).

Per tutte le figure criminose appena evocate non opera la previsione di cui al primo comma dell'art. 131-*bis* c.p.; in base a tale disposizione, i reati per cui è stabilita una pena detentiva non superiore nel minimo a due anni o una pena pecuniaria, sola o congiunta a pena detentiva entro il limite di due anni, non sono punibili quando l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale.

Appare chiara la scelta del legislatore verso l'inasprimento della risposta statutale che si ricava, oltre che dall'espressa esclusione della possibilità di applicare la causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* c.p.,

- a) dalla trasformazione di alcune contravvenzioni in delitto¹¹;
- b) dal conseguente ampliamento del regime sanzionatorio;
- c) dalla creazione di nuove fattispecie delittuose all'interno del T.U.A.

Da tale impostazione discende, però, almeno un duplice ordine di questioni: la prima di natura dommatica in seguito alla carente tecnica di redazione delle disposizioni e in riferimento ai rapporti con le figure già esistenti nel codice penale; la seconda di tipo politico-criminale in relazione all'ineffettività della minaccia penale nonostante l'ampliamento dei limiti edittali.

¹¹ Valuta positivamente una tale impostazione MAGLIA, *Prime osservazioni al DL 116/25 sui reati in materia di rifiuti*, in *lexambiente.it*, 14 agosto 2025: “Tanto per capirci: questo “slittamento” da contravvenzioni a delitti fa sì che in tutti questi casi non si possa più applicare né il “giochino dell’oblazione” (artt.162 e 162-bis del Codice Penale) né la procedura della parte VI bis TUA, che avrebbero prodotto – fino ad oggi – l’estinzione del reato. Non solo: divenendo “reati” gravi è decisamente più agevole utilizzare strumenti di indagine ben più “invasivi” ed efficaci, per esempio le “intercettazioni telefoniche” (andate a dare un’occhiata agli artt. 266 e 267 Cod proc pen !)” ; ugualmente MAGLIA - CORRU, *Nuove sanzioni per l’illecita gestione rifiuti: considerazioni critiche al D.L. 116/2025 come convertito dalla L. 147/25*, 4 novembre 2025, in *lexambiente.com*.



In relazione all'esclusione della causa di non punibilità l'opzione del legislatore solleva più di una perplessità; in particolare:

a) non si comprende l'esclusione della causa di estinzione per esiguità del fatto nel caso di una fattispecie di pericolo (ad esempio, abbandono di rifiuti pericolosi) mentre viene ammessa per una figura criminosa di danno (si pensi all'inquinamento ambientale)¹². Stesso ordine di idee può svilupparsi per quanto concerne le fattispecie di omessa bonifica (452-*terdecies* c.p.) e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (452-*quaterdecies*, co. 1, c.p.) che prevedono un minimo edittale non superiore ai due anni come richiesto dall'art. 131-*bis* c.p. Per tali ragioni sarebbe stato preferibile lasciare al prudente apprezzamento del giudice la valutazione del 'fatto' e, dunque, l'applicazione o meno della causa di non punibilità¹³. Una volta intrapresa la strada della valorizzazione dell'esiguità del fatto – nonostante i difetti tecnici delle disposizioni di cui all'art. 131-*bis* c.p. – meglio sarebbe risultato affidare al giudice, secondo i parametri normativamente stabiliti, l'apprezzamento del fatto in concreto verificatosi da cui far digradare l'applicabilità o meno dell'istituto. Com'è stato opportunamente segnalato: *“La gamma di fattispecie concrete tutte riconducibili, ad esempio, alle figure astratte dell'abbandono di rifiuti pericolosi e della combustione illecita può essere assai variegata, da ipotesi assai lievi a ipotesi ben più gravi, ed è bene che sia il singolo giudice del caso concreto, e non il legislatore, a valutarne la particolare tenuità o meno”*¹⁴;

b) d'altro canto, l'attuale disciplina rende inapplicabile la causa di estinzione alle ipotesi di abbandono di rifiuti *ex art. 255-ter*, anche ove non produttivo di eventi aggravatori, mentre risulta applicabile alla gestione abusiva di rifiuti pericolosi *ex art. 256* co. 1 d.lgs. n. 152/2006, punita allo stesso identico modo e, generalmente, dotata di disvalore maggiore¹⁵;

c) non minori perplessità scaturiscono dalla formulazione delle varie modifiche apportate alle fattispecie esistenti (TUA e codice penale) come nel prosieguo si avrà modo di dimostrare.

3. Le novità apportate agli artt. 452-*sexies* e 452-*quaterdecies* c.p.

¹² Contro il depotenziamento dell'applicazione dell'art. 131-*bis* c.p. che invece poteva essere applicato con *“la giusta ponderazione (...) con i conseguenziali effetti deflattivi”*, PAONE, *Le modifiche*, cit.

¹³ Si v. il *“Focus sulla nuova disciplina penale dei rifiuti (d.l. n. 116/2025, conv. in l. n. 147/2025)”*, a cui hanno partecipato DI LANDRO - ACETO - LOSENGO - RUGA RIVA, in *Lexambiente - Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 3/2025, p. 154, 160, 165.

¹⁴ RUGA RIVA, *Intervento al 'Focus'*, cit., p. 165.

¹⁵ *Ibidem*.



Il legislatore nell'innovare le varie figure criminose (art. 255-ter, 256, 256-bis TUA; 452-sexies e 452-quaterdecies c.p.) ha utilizzato le medesime locuzioni:

“a) dal fatto deriva pericolo per la vita o per la incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento:

1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;

2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna;

b) il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati ai sensi dell'articolo 240 o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze”.

Anche ad una sommaria lettura le varie disposizioni appaiono viziate da vistosi difetti tecnici¹⁶ e vizi di coordinamento con il resto delle norme che compongono la stessa fattispecie, con conseguenti rischi applicativi. Si tratta di norme poco ponderate (sbrigativamente redatte) e ciò potrebbe spiegare le carenze anche grammaticali.

In primo luogo, va segnalato che sin dalla sua emanazione, la l. n. 68/2015 veniva sottoposta a “solenne bocciatura”¹⁷ anche per la genericità delle locuzioni utilizzate; in particolare, dottrina e giurisprudenza rimarcavano l'indeterminatezza delle formule (per richiamare solo quelle utilizzate nella l. n. 147/2025) ‘compromissione o deterioramento’, ‘porzioni estese o significative’, ‘ecosistema’¹⁸.

Il legislatore, anziché ottimizzare le censure avanzate e, quindi, cogliere l'opportunità per rimediare a delle oggettive carenze di precisione¹⁹, ha finito per aggiungere ulteriori profili problematici. Evitando il rischio di ripetitività con l'analisi delle altre locuzioni (già sviscerate da molteplici voci dottrinali e dalla prassi) a venire in rilievo sono le ‘novità’ di cui alle disposizioni aggiunte agli artt. 452-sexies e 452-quaterdecies c.p. (le stesse formule sono state impiegate anche

¹⁶La carente tecnica di redazione delle fattispecie incriminatrici non è una novità né, tanto meno, una peculiarità del legislatore “ambientale”; infatti, severe censure all'operato del legislatore che oblia “*qualunque cura per il decoro anche solo esteriore della formulazione legislativa*” nonché alla Corte costituzionale che ha fatto propria una ‘nozione debole’ della legalità, sono state mosse già da PALAZZO, *Legalità fra law in the books e law in action*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 3/2016, p. 6; sulla Corte costituzionale che ha sostanzialmente abdicato al compito di esercitare un serio controllo di legittimità» delle norme penali in ordine al principio di tassatività e determinatezza cfr. STORTONI, *Il difficile equilibrio tra supremazia della legge e prevedibilità della giurisprudenza*, in *AA.VV., Cassazione e legalità penale*, in CADOPPI (a cura di), Roma, 2017, pag. 125.

¹⁷ PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in *Guida dir.*, 32/2015, p. 13.

¹⁸ Per una panoramica delle voci critiche in relazione alla indeterminatezza delle formule utilizzate si v. TELESCA, *La riforma sugli “ecoreati”. Criticità e prospettiva (legge n. 68 del 2015)*, Torino, 2025, p. 81 ss.

¹⁹ Rimarca, ad esempio, RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi*, cit., p. 23 come il legislatore abbia perso l'occasione di intervenire sui due aspetti più problematici, rispettivamente concernenti il significato degli elementi costitutivi ‘rifiuti ad alta radioattività’ (art. 452-sexies c.p.) e ‘ingenti quantitativi di rifiuti’ (art. 452-quaterdecies c.p.)



per le fattispecie prima richiamate del TUA); si fa riferimento alle espressioni attinenti ai 'siti contaminati o potenzialmente contaminati' e alle 'relative pertinenze' delle strade di accesso agli stessi siti.

La norma rinvia, per quanto concerne l'individuazione del sito contaminato o potenzialmente contaminato, all'art. 240 lett. e) e d) del TUA²⁰; l'art. 240 ai fini dell'individuazione dei siti contaminati e potenzialmente contaminati rimanda, a sua volta, all'Allegato 1 alla Parte IV del Titolo V del d. lgs. n. 152/2006 (espressamente richiamato nel testo di legge); la semplice lettura dello stesso è sufficiente per rendersi conto della complessità che la norma presenta anche per gli specialisti di settore. L'Allegato, che certamente non può essere preso ad esempio di articolato di pronta comprensibilità, "*definisce gli elementi necessari per la redazione dell'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica (nel seguito analisi di rischio), da utilizzarsi per la definizione degli obiettivi di bonifica*".

Si tratta, come puntualmente evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, di "*concetti, elaborati in un differente contesto e a diversi fini*"²¹; infatti, l'Allegato fa riferimento a due criteri-soglia di intervento: il primo (CSC) da considerarsi valore di attenzione, superato il quale occorre svolgere una caratterizzazione ed il secondo (CSR) che identifica i livelli di contaminazione residua accettabili, calcolati mediante analisi di rischio, sui quali impostare gli interventi di messa in sicurezza e/o di bonifica.

La consapevolezza del sito contaminato o potenzialmente contaminato si ha, pertanto, solo dopo una serie di passaggi, accertamenti e metodologie tecniche che sicuramente non appartengono al patrimonio delle comuni 'conoscenze'.

L'agente saprà solo dopo gli 'accertamenti tecnici' che il 'fatto' è stato commesso in un sito contaminato o potenzialmente contaminato²², con buona pace del principio di prevedibilità della fattispecie incriminatrice.

²⁰ Secondo l'art. 240 co. 1, lett. e) "*sito contaminato: un sito nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati*"; lett. d) "*sito potenzialmente contaminato: un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)*".

²¹ Cass. Sez. 3, n. 33615 del 13/09/2022, in <https://unaltraambiente.it>.

²² Secondo i giudici di legittimità (Cass. Sez. 3, n. 46170 del 3/11/2016, Proc. rep. in processo S.F., in ambientediritto.it) è "*potenzialmente contaminato*", ai sensi dell'art. 240 d.lgs. n. 152/2006, qualora vi sia stato un superamento delle concentrazioni di soglia di contaminazione per siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale in relazione a numerose sostanze chimiche inquinanti rientranti nella Tab. I, All. 5, Titolo V, Parte IV del D.Lgs.n.152/2006.



Non meno complicata è l'individuazione dell'esatta portata dell'inciso 'relative pertinenze' alle strade di accesso (ai predetti siti). Sotto questo profilo va rimarcato che la nozione di 'pertinenza' viene in rilievo nelle ipotesi di cui all'art. 614 c.p. (che utilizza il termine 'appartenenze'; così come lo si rinviene nell'art. 699 c.p.) e la giurisprudenza di legittimità ha sostenuto, in proposito che in tema di furto in abitazione, deve intendersi 'pertinenza di luogo destinato a privata dimora' ogni bene idoneo ad arrecare una diretta utilità economica all'immobile principale o, comunque, funzionalmente ad esso asservito e destinato al suo servizio od ornamento in modo durevole, non necessitando un rapporto di contiguità fisica tra i beni²³. Va da sé che non essendo necessario un rapporto di contiguità fisica tra 'pertinenza' e 'strada' risulta ampliata la portata della fattispecie; del resto, la 'relativa pertinenza' è concetto diverso e più esteso rispetto ad altre locuzioni, grosso modo, della stessa portata come, ad esempio, quelle che fanno riferimento alla 'immediata adiacenza' (art. 61 n. 11-*decies* c.p.), oppure 'nelle sue adiacenze' (del luogo abitato) di cui all'art. 703 c.p. o, ancora, 'delle appartenenze di essa' (dell'abitazione) nelle ipotesi disciplinate dall'art. 699 c.p.

Proprio in relazione al settore dell'ambiente è stato segnalato²⁴ che la conoscibilità e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie presuppongono norme redatte in modo chiaro e preciso, con formule vicine al linguaggio del comune cittadino²⁵, e successivamente applicate in modo univoco e senza oscillazioni; è di fondamentale rilevanza, quindi, porre il destinatario della norma nella condizione di conoscere prima della commissione del fatto quali siano le conseguenze della sua condotta. Il legislatore sembra aver dimenticato del tutto i corollari derivanti dalla storica decisione (sentenza n. 364/1988 in tema di rilevanza dell'*error juris* scusabile) della Corte costituzionale laddove ha rimarcato che l'attribuibilità psicologica di un fatto all'agente dev'essere fondata sulla coscienza dell'illiceità e questa a sua volta ancorata alla possibilità di conoscenza della norma. La valorizzazione del principio di colpevolezza, di cui alla evocata pronuncia, richiama il requisito della conoscenza dell'illiceità, e quindi la possibilità della conoscenza del precetto.

Le oggettiva difficoltà di comprendere la portata del comando genera ulteriori conseguenze in tema di ascrizione delle circostanze aggravanti. In altri termini, la natura circostanziale – ma le

²³ Cass. Sez. 5, n. 27701 del 28/5/2024, Pettinelli, in *italgiur*; nello stesso senso Cass. Sez. 4, n. 50105 del 05/12/2023, Santin, Rv. 285470, con riferimento ad un box-casetta insistente su un fondo recintato

²⁴ TELESKA, *La riforma sugli "ecoreati"*, cit., p. 265.

²⁵ Non è questa la sede per approfondire le diverse colorazioni del 'linguaggio giuridico' rispetto al linguaggio comune ma solo evidenziare che i termini utilizzati, anche quelli strettamente penalistici, devono essere comunque accessibili alla collettività; si veda in proposito DE MAGLIE, *La lingua nel diritto penale*, in *Criminalia*, 2018, p. 112; sulla distinzione tra "lingua" e "linguaggio" cfr. MANNOZZI, *Le parole del diritto penale: un percorso ricostruttivo tra linguaggio per immagini e lingua giuridica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4/2011, p. 1431 ss.



cose non cambiano anche a ritenerla fattispecie autonoma – della disposizione concernente il sito contaminato (o potenzialmente tale) fa sì che l'attribuibilità all'agente, ai sensi dell'art. 59, co. 2 c.p., sia possibile soltanto se l'aggravante sia da lui conosciuta ovvero ignorata per colpa o ritenuta inesistente per errore determinato da colpa. Il minacciato aggravamento di pena finisce per essere del tutto illusorio.

La mera 'traslazione', dall'art. 240 TUA alla fattispecie incriminatrice, della formula inerente alla contaminazione del sito se appare spiegabile nella misura in cui si cerca di fronteggiare – come si anticipava – la questione della cd. 'Terra dei fuochi' e, dunque, una particolare zona (affetta da gravi problemi di contaminazione) che richiede l'attivazione di strumenti eccezionali non può sottacersi che il provvedimento si applica all'intero territorio nazionale e, dunque, alla generalità dei consociati.

Da una tale operazione di trasposizione discendono rilevanti criticità di coordinamento con le disposizioni già presenti all'interno delle fattispecie di cui agli artt. 452-*sexies* e 452-*quaterdecies* c.p.²⁶.

Con riferimento alla prima delle figure criminose appena richiamate va tenuto nella giusta considerazione il 'difficile' rapporto tra il comma 1 e il comma 2. lett. b). Il comma 1 punisce "*chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività*". Il comma 2 stabilisce un aumento di pena quando "*il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati (...), o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze*".

La locuzione 'il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati' finisce per rendere applicabile la norma solo in determinati casi e, cioè, di abbandono, sbarazzo, o trasferimento del materiale ad alta radioattività.

Gli altri comportamenti ipotizzati dall'art. 452-*sexies* (ad esempio: cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura) appaiono di difficile verifica a meno che non si voglia punire, paradossalmente, colui che, ad esempio, 'cede', 'acquista', 'riceve' il materiale radioattivo

²⁶ Inoltre, com'è stato rimarcato, da RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi*, cit., p. 22, poiché nei casi di cui agli artt. 452-*sexies* e 452-*quaterdecies* c.p. si tratta di reati di pericolo contro l'ambiente, occorrerà evitare scivolosi automatismi rispetto alla aggravante del pericolo per le matrici ambientali o per l'ecosistema. Specifica, ancora, l'A. che i due delitti, nella loro configurazione-base, sono reati di pericolo astratto; l'aggravante presuppone invece una valutazione circa la concreta pericolosità (in ragione delle modalità di abbandono o traffico, delle caratteristiche del terreno e di tutte le circostanze del caso concreto). Anche in questo caso si pongono problemi di interferenza con i delitti di inquinamento e disastro ambientale, in relazione alla incriminazione del pericolo di loro realizzazione (art. 452-*quinqüies* co. 2 c.p.).



mentre si trova su un sito contaminato e, dunque, l'aggravamento di pena scatta perché la 'cessione' si è verificata in una determinata località anziché in un'altra!

Non va dimenticato che con la fattispecie di cui all'art. 452-*sexies* c.p. si è cercato di dare esecuzione alla direttiva 2008/99/CE che all'art. 3 lett. e) richiedeva che venissero sanzionati i comportamenti illeciti concernenti *“la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose”*.

La locuzione 'il fatto è commesso in' potrebbe essere interpretata nel senso che, ad esempio, la cessione, l'acquisto, la ricezione, concerne materiale radioattivo di (proveniente da) un sito contaminato.

Non diversamente la 'detenzione' fa scattare l'aumento di pena se il materiale radioattivo si trova allocato in un sito contaminato, mentre la stessa detenzione risulterebbe punita meno gravemente se il sito non fosse tale.

Stesso ordine di ragioni valgono per l'art. 452-*quaterdecies* c.p.; si pensi al differente trattamento sanzionatorio nell'ipotesi di colui che gestisce, abusivamente, ingenti quantitativi di rifiuti in un sito contaminato oppure no.

4. Le innovazioni in tema di pene accessorie

L'art. 2-*bis* della l. n. 147/2025, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, amplia le possibilità di applicazione di pene accessorie già previste dal codice penale nei casi di sentenze definitive per le ipotesi di cui agli artt. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies* e 452-*quaterdecies* c.p. Dunque, per le fattispecie più gravi (artt. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies* e 452-*quaterdecies* c.p.) del codice penale previste dalla legge riforma, n. 68/2015, il legislatore irrobustisce il regime sanzionatorio con la previsione, appunto, di un nutrito numero di pene accessorie.

La norma prevede, invero, un lungo elenco di misure interdittive da talune licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni nei confronti di coloro che sono stati condannati in via definitiva. L'interdizione si applica per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a cinque anni (comma 1) e comporta la decadenza di diritto dalle medesime licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni (comma 2). La



stessa disposizione prevede, altresì, nei confronti dei soggetti condannati, il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti.

Come si ricava da lavori parlamentari²⁷ si tratta di un elenco che riprende, almeno parzialmente, il contenuto dell'art. 67, co. 1, del d. l. n. 159/2011 (cd. 'Codice antimafia') in materia di effetti delle misure di prevenzione. Il richiamato art. 67 preclude il rilascio delle licenze, delle concessioni o delle autorizzazioni ivi elencate alle persone alle quali sia stata applicata dall'autorità giudiziaria, con provvedimento definitivo, una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II del Codice antimafia.

Dal punto di vista dell'effettività non pare possano avanzarsi dubbi che si tratta di misure di forte impatto che hanno una maggiore incisività delle stesse sanzioni limitative della libertà spesso di fatto non eseguite.

5. Una riflessione a margine

Secondo un andamento che può dirsi metodico, e che coinvolge i settori più disparati, il legislatore, come precedentemente visto, valorizza l'aspetto meramente deterrente della sanzione penale attraverso un triplice meccanismo: a) ampliamento delle cornici edittali per le fattispecie già previste dall'ordinamento, b) emanazione di nuove fattispecie e, c) trasformazione delle figure contravvenzionali in delitti²⁸.

Il recente provvedimento, connotato da "*furia repressiva*"²⁹, s'inserisce armonicamente in un tale contesto avendo utilizzato tutte e tre le forme di irrigidimento sanzionatorio.

Ulteriori momenti di inasprimento si rinvencono in tema di responsabilità degli enti con la modifica, ad opera dell'art. 6, dell'art. 25-*undecies* del d. lgs. n. 231/2001 e con le innovazioni in tema di pene accessorie (art. 2-*bis*).

Una tale impostazione offre il fianco a qualche ulteriore considerazione.

In primo luogo, a venire in rilievo è l'indimostrato assioma che ad un maggiore rigore corrisponda una migliore tutela del bene giuridico. Ad onor del vero la storia ha comprovato che

²⁷ Dossier - XIX Legislatura - 25 settembre 2025 - *Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi* - Edizione provvisoria - D.L. n. 116/2025 - A.S. n. 1625-A, in *senato.it*.

²⁸ In senso critico verso la trasformazione delle contravvenzioni in delitti v. le considerazioni svolte da ACETO - LOSENGO - RUGA RIVA nel *Focus*, cit.

²⁹ RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi*, cit., p. 7.



semplificistici irrigidimenti sanzionatori, quantunque ispirati, al perseguimento della deterrenza non risolvano la questione; nel tardo medioevo, ad esempio, si riteneva che *“il carattere pubblico delle esecuzioni ne aumentasse il valore deterrente: i ladri venivano più spesso lasciati penzolare in aria che sepolti cosicché ognuno potesse vederli e temere un simile destino. Ma tutto il sistema era espressione di sadismo, mentre l'effetto terroristico era trascurabile”*³⁰. Del resto – sia consentito un richiamo di tipo illuministico – già Cesare Beccaria quando trattava della ‘Dolcezza delle pene’, affermava: *“A misura che i supplizi diventano più crudeli, gli animi umani, che come i fluidi si mettono sempre a livello cogli oggetti che li circondano, s'incalliscono; e la forza sempre viva delle passioni fa che dopo cent'anni di crudeli supplizi, la ruota spaventa tanto, quanto prima la prigionia. L'atrocità della pena fa che si ardisca tanto di più per ischivarla, quanto è grande il male a cui si va incontro; fa che si commettano più delitti, per fuggir la pena di uno solo”*³¹.

Lungi dall'averne un'efficacia intimidativa più marcata, una pena al di sopra dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità³² crea nel potenziale trasgressore sentimenti di insofferenza o di fatalismo e genera nella collettività una percezione alterata della scala dei valori che essa dovrebbe ricavare proprio dal rapporto tra entità della sanzione ed illecito.

Il furore repressivo finisce per alterare il rapporto tra beni e tecniche della tutela penale, che si verifica ogni qual volta il legislatore opera con interventi settoriali e, quindi, senza tenere conto del sistema nel suo complesso che al proprio interno richiede il rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzione.

Il legislatore ritiene ragionevole una sanzione che va da quattro anni e sei mesi a dodici anni di reclusione (art. 452-*quaterdecies* co. 3 c.p.) per colui che (non deteriora ma) *cagiona un pericolo* di deterioramento o compromissione delle acque, del suolo o del sottosuolo, ecc. In tal modo, però, risulta alterato il rapporto con altri beni giuridici certamente di non minore importanza (si pensi, ad esempio, alle norme di cui agli artt. 443, 444, 445 c.p.) rispetto alla messa in pericolo dell'ambiente.

Sotto il profilo della proporzione, poi, c'è da chiedersi se l'aumento della pena sia corrispondente al fatto commesso ove stabilisce – art. 452-*sexies* c.p. – lo stesso trattamento

³⁰ RUSCHE - KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Bologna, 1968, p. 67

³¹ BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* (1764), Milano, 1973, § XV.

³² In tema di proporzionalità della pena, da ultimo, cfr. Corte cost., n. 113 del 18 luglio 2025, in *cortecostituzionale.it*, con nota di GATTA, *Un'importante sentenza della Corte costituzionale sul principio di proporzionalità della pena come criterio di interpretazione restrittiva delle fattispecie penali*, 21 luglio 2025, *Sistema penale*. La Corte fa un importante passo in avanti nel riconoscimento del principio di proporzionalità della pena e del correlativo diritto individuale a non subire pene sproporzionate alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto commesso



sanzionatorio (incremento della pena fino alla metà) qualora si verifichi una delle ipotesi previste dalla lett. a) nn. 1 e 2) se dal fatto derivi pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo ecc. Il legislatore ha previsto la stessa sanzione per beni oggettivamente diversi: pericolo per la vita e pericolo di deterioramento o compromissione delle acque, suolo, ecc. La versione originaria dell'art. 452-*sexies* c.p. stabiliva una differente pena (aumento di un terzo per il deterioramento o la compromissione e fino alla metà in caso di fatti inerenti alla vita o l'incolumità delle persone) che teneva conto della diversità degli interessi in gioco.

Si ha la netta impressione che anche in questo caso il legislatore non sia stato in grado di allontanare le lusinghe dell'uso simbolico-populistico (e in quanto tale inefficace) dell'inasprimento sanzionatorio, senza approfondire le questioni di coordinamento con le altre norme del Titolo VI-*bis* c.p. e con le modifiche apportate alle fattispecie previste dal TUA.

Il rigorismo sanzionatorio, a ben vedere, non copre le reali lacune che ancora oggi caratterizzano il settore, il cui superamento appare di fondamentale importanza per una effettiva tutela dell'ambiente. Va ribadita, anche dopo l'emanazione della l. n. 147/2025, la necessità di una risposta di più ampio respiro che – è stato segnalato³³ – coinvolga altri fattori: maggiori risorse umane (personale amministrativo, polizia giudiziaria, organizzazione delle Procure e dei Tribunali) ed economiche impiegate nel contrasto al fenomeno dell'inquinamento sotto qualunque forma esso si manifesti.

³³ RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi*, cit., p. 8 ss., che evidenzia, inoltre, i problemi connessi al funzionamento di una burocrazia farraginoso e l'ostilità dell'opinione pubblica che rendono difficoltosa l'apertura di siti legali di smaltimento e recupero di rifiuti, così come di discariche autorizzate; stili di vita consumistici e percentuali di raccolta differenziata ancora insufficienti generano enormi quantitativi di rifiuti; la scarsità di siti legali comporta l'aumento dei prezzi di smaltimento con simmetrica maggiore appetibilità dei più economici canali illegali gestiti dalla criminalità economica e talvolta mafiosa.