

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE
ISSN 2612-2103



NUMERO 2\2019

- Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente tra diritto e organizzazione di G. BATTARINO
- Il reato di inquinamento ambientale e la verifica dell'idoneità dei modelli di organizzazione e gestione a prevenirne la commissione: profili problematici di A.FRANCO
- La tutela dall'inquinamento delle acque marittime e costiere di L. RAMACCI
- La violazione dei limiti di emissioni in atmosfera nella strettoia tra istantaneità e permanenza di G. DE SANTIS
- Reati in tema di «assenza» di autorizzazione e responsabilità del titolare di autorizzazione: un problema ancora aperto di A. DI LANDRO
- Confisca disposta in assenza di condanna formale e tutela dei terzi: un'interessante interpretazione convenzionalmente orientata, con qualche spunto per il futuro di M. MONTORSI
- RECENSIONI di N.M. CARDINALE e V. MAINA



La tutela dall'inquinamento delle acque marittime e costiere

Protection against pollution of marine and coastal waters

di Luca RAMACCI

Abstract. Il contributo offre una panoramica sulle principali disposizioni normative in tema di tutela del mare. Vengono analizzate, con richiami alla dottrina ed alla giurisprudenza, sia le norme direttamente finalizzate alla preservazione dell'integrità dell'ambiente marino, sia quelle che assicurano allo stesso una tutela indiretta.

Abstract. The paper is an overview of the main laws on the protection of the sea. It analyses, with references to doctrine and jurisprudence, both the laws directly designed to preserve the integrity of the marine environment, and those that ensure its indirect protection.

Parole chiave: Ambiente marino, Inquinamento da navi, Rifiuti, Rifiuti prodotti da navi, Tutela del mare, Aree marine protette

Key words: Sea environment, Pollution from ships, Waste, Ship-generated waste, Protection of the sea, Marine protected areas



SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le diverse forme di aggressione all'ambiente marino. - 3. Disposizioni di tutela diretta (legge 979/1982 e d.lgs. 207/2002). - 4. La giurisprudenza. - 5. Disposizioni in tema di inquinamento idrico e altre disposizioni di rilievo. - 6. Disciplina dei rifiuti. - 7. Navi ed inquinamento atmosferico. - 8- Disciplina delle aree marine protette. - 9. Attività di pesca. - 10. I delitti contro l'ambiente.

1. Premessa

Un'analisi delle disposizioni che, direttamente o indirettamente, interessano il mare, anche se limitata ai soli fenomeni inquinanti suscettibili di valutazione in sede penale, è impresa estremamente ardua, considerando la miriade di norme, nazionali e sovranazionali, che riguardano le molteplici attività che possono svolgersi in mare e sulle coste.

Solitamente, l'attenzione viene rivolta in maniera particolare alla navigazione, attività che maggiormente interessa il mare e che, da sempre, su di esso determina le più rilevanti ed immediate conseguenze, come dimostrato dagli innumerevoli incidenti succedutisi nel tempo e dei quali vi è ampia notizia sui mezzi di informazione.

Nondimeno, sebbene gran parte della disciplina specifica consideri, in maniera prevalente la navigazione, come meglio si dirà in seguito, molte altre disposizioni, anche se destinate a regolare determinati settori, interessano comunque il mare.

Invero, se si considerano le comuni accezioni dei termini “*inquinamento*”, quale perturbazione degli equilibri di un ecosistema e “*sostanza inquinante*”, quale quella, di origine naturale o antropica, che non rientri nella composizione della matrice di interesse (o sia presente in essa in concentrazione nettamente superiore ai valori naturali) e che abbia un effetto ritenuto dannoso sull'ambiente¹, risulta di immediata evidenza che i fenomeni inquinanti riguardanti il mare sono di natura diversa.

Analoga conclusione può ricavarsi dalla nozione di “*inquinamento*” fornita dalla legge, segnatamente dall'art. 74, comma 1, lett. cc) d.lgs. 152\06, che definisce tale “*l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze o di calore nell'aria, nell'acqua o nel terreno che possono nuocere alla salute umana o alla qualità degli ecosistemi acquatici o degli ecosistemi*

¹ Definizione tratta da L. CAMPANELLA *Enciclopedia della Scienza e della Tecnica* (2007) (in www.treccani.it). V. anche F. LAZZARO *inquinamento delle acque* in Enc. Dir. XXI, pag. 701; Giuseppe COGNETTI – Goffredo COGNETTI *Inquinamenti e protezione del mare*, Bologna, 1992, pag. 36, nonché, L. O. ATZORI *L'inquinamento idrico* Napoli, 2002



terrestri che dipendono direttamente da ecosistemi acquatici, perturbando, deturpando o deteriorando i valori ricreativi o altri legittimi usi dell'ambiente"².

2. Le diverse forme di aggressione all'ambiente marino

Le attività dannose per l'ambiente marino, dunque, non si limitano alle pur rilevanti conseguenze della navigazione, segnatamente quella afferente al trasporto di idrocarburi, dovendosi considerare anche gli effetti negativi prodotti, ad esempio, dagli scarichi provenienti dalla terraferma e recapitanti in mare, dall'illecito smaltimento di rifiuti (anche attraverso il noto fenomeno delle “navi a perdere” e “navi dei veleni”³), dall'espletamento di attività di pesca con modalità particolarmente invasive, dalle conseguenze dell'attività di prospezione (si pensi al controverso fenomeno dell'*airgun*⁴), lo svolgimento di attività non consentite nelle aree marine protette, l'introduzione, anche non intenzionale, di organismi alloctoni⁵.

Non estranea all'incremento di fenomeni inquinanti è, inoltre, la progressiva e costante cementificazione del territorio costiero, la quale, peraltro, incide non soltanto attraverso le inevitabili conseguenze dell'incremento del carico urbanistico (basti pensare all'aumento degli scarichi idrici e della produzione di rifiuti), ma determina anche un degrado dell'originario assetto paesaggistico che, pur non interessando direttamente l'ambiente marino inteso come ecosistema, non può, comunque, essere ignorato.

² Una definizione legislativa di “inquinante” è poi contenuta nell'art. 74, comma 2, lett. gg) d.lgs. 152/06: “*qualsiasi sostanza che possa inquinare, in particolare quelle elencate nell'Allegato 8 alla parte terza del presente decreto*”.

³ Con tali termine ci si riferisce al preordinato affondamento di navi contenenti rifiuti pericolosi o radioattivi oggetto di indagini penali e di cui tratta la relazione, predisposta nella XVII legislatura, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, approvata nella seduta del 28 febbraio 2018 (Relazione sulle “navi dei veleni” i traffici internazionali di rifiuti negli anni '80 e '90. Relatrice on. Chiara BRAGA).

⁴ Il divieto di utilizzare questa tecnica (che consiste nell'emettere bolle di aria compressa in acqua) era stato originariamente inserito in prima battuta nel disegno di legge sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e successivamente eliminato con conseguenti strascichi polemici.

⁵ Si veda, sul tema, il documento su l'impatto delle specie aliene sugli ecosistemi del MATTM reperibile nel sito del ministero dell'ambiente: https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/TAVOLO_3_SPECIE_ALIENE_completo.pdf; nonché quello della commissione europea: http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Invasive%20Alien%20Species/Invasive_Alien_IT.pdf



Occorre ricordare, a tale proposito, che secondo la giurisprudenza, il mare territoriale, pur non rientrando tra le aree indicate dall'art. 142 del d.lgs. 42/2004, che cataloga i beni paesaggistici considerati tali "*ope legis*" (art. 134, comma primo, lett. b) del medesimo decreto), è comunque bene paesaggistico, agli effetti della legge penale, se individuato ai sensi dell'art. 136 e sottoposto a tutela dei piani paesaggistici previsti dagli artt. 143 e 156 dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio⁶.

Va inoltre considerato il rilievo che assumono, sempre con riferimento alla disciplina ed alle sanzioni di cui al d.lgs. 42/2004, in quanto di interesse paesaggistico, i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare, che l'art. 142, lett. a) del decreto colloca tra i beni individuati dalla legge.

Le disposizioni in materia di tutela del paesaggio, inoltre, producono, come è noto, ulteriori effetti sull'applicazione delle disposizioni urbanistiche, la violazione delle quali, comporta l'applicazione di più gravi sanzioni (previste dall'art. 44, lett. c) d.P.R. 380/01) rispetto a quelle applicabile per gli abusi edilizi in zone non vincolate, che concorrono, stante la diversità del bene giuridico tutelato, con quelle stabilite dall'art. 181 d.lgs. 42/2004.

Anche fenomeni di inquinamento "tipici", quali, ad esempio, lo scarico di reflui, l'abbandono o l'illecito smaltimento di rifiuti, se posti in essere in zone sottoposte a vincolo paesaggistico, ancorché autonomamente sanzionati ai sensi del d.lgs. 152/2006, assumono rilevanza anche ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 181 d.lgs. 42/2004,⁷ mentre, in caso di condotte collocabili nelle fattispecie delittuose di cui agli artt. 452-*bis* (inquinamento ambientale) e 452-*quater* (disastro ambientale) cod. pen., è previsto un aumento di pena se poste in essere in tali zone (e nelle aree naturali protette, di cui si dirà in seguito).

Attività aventi specifico impatto paesaggistico possono peraltro avere luogo, ancorché raramente, anche sul mare come nel caso, ad esempio, di centrali eoliche offshore⁸.

⁶ Cass. Sez. 3, n. 15460 del 10/2/2016 - dep. 14/04/2016, Ingegneri, Rv. 267822 con riferimento al reato di cui all'art. 181 d.lgs. 42/2004. La Corte, in motivazione evidenzia come, "*in realtà, una concezione realistica e, per certi aspetti, implicita del mare territoriale consiglierebbe una futura ed esplicita inclusione dello stesso nel novero delle aree tutelate ipso iure dall'art. 142 d.lgs. n. 42 del 2004*".

⁷ V., seppure non riferita alle acque marine, Cass. Sez. 3, n. 10484 del 12/11/2014 - dep. 12/03/2015, Grue, Rv. 262697 (con richiami ai prec.) ove si afferma che lo scarico irregolare di acque reflue industriali in un corso d'acqua, in zona paesaggisticamente vincolata, in assenza o in difformità dall'autorizzazione, integra il reato di cui all'art. 181 d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto il paesaggio, quale bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice, deve essere inteso come complesso di valori estetici e naturali considerati unitariamente in una determinata area, e la modificazione del territorio, oggetto del divieto penalmente sanzionato, può essere attuata attraverso qualsiasi opera non soltanto edilizia (fattispecie in cui è stata ritenuta penalmente rilevante l'immissione in un torrente di scarichi provenienti da un impianto di lavorazione inerti).

⁸ Si veda, ad es., quanto osservato dalla giurisprudenza amministrativa in Consiglio di Stato, Sez. 6, n. 1674, del 26 marzo 2013



Altri effetti negativi indiretti derivano, inoltre, dalle attività illecite poste in essere sul demanio marittimo (si pensi, ad esempio, alle innovazioni non autorizzate ed alle occupazioni abusive, sanzionate dal codice della navigazione).

A fronte di ciò, come peraltro avviene per la generalità dei fenomeni negativamente incidenti sul bene ambiente, gli strumenti normativi risultano, per lo più, inadeguati e, come pure succede in questi casi, fortemente condizionati dalla particolare attenzione dedicata dal legislatore italiano agli interessi economici dei soggetti coinvolti in attività potenzialmente inquinanti, ancorché mitigata dalla esigenza di adeguamento alla normativa sovranazionale, sebbene una inversione di tendenza si sia recentemente registrata con l'introduzione, nel codice penale, dei delitti contro l'ambiente ad opera della legge 68/2015, i quali, come si vedrà in seguito, hanno già trovato applicazione, in diverse occasioni, proprio riguardo a condotte in danno dell'ambiente marino.

3. Disposizioni di tutela diretta (legge 979/1982 e d.lgs. 207/2002)

Venendo all'esame delle disposizioni che direttamente si occupano dell'inquinamento del mare, va detto che la base su cui si fonda la legislazione nazionale è rappresentata, come è noto, da fondamentali convenzioni internazionali (quali la convenzione MARPOL 73/78 e quella di Montego Bay)⁹ e dalla copiosa normativa comunitaria di settore¹⁰.

⁹ Per una disamina generale v. R. BIANCHI *Maree nere, maree normative: le ultime regole internazionali per la difesa dei mari* in *Ambiente e Sviluppo* 2013, 10, pag. 826; L. SCHIANO DI PEPE *Inquinamento marino da navi e poteri dello stato costiero*, Torino, 2007 pag. 63 e ss. e pag. 259 e ss., nonché, più risalenti, F. MORANDI *la tutela del mare come bene pubblico* Milano 1998, pag. 205 e ss. e, in AA.VV., *La tutela del mare – Contributi per una discussione*, Milano 1992; F. MOSCONI *Convenzioni internazionali sulla tutela del mare: le norme di rilievo penale e processuale* (pag. 7); T. SCOVAZZI *Norme penali sostanziali e trattati internazionali sulla protezione dell'ambiente marino* (pag. 17); G. GRASSO *Direttive CEE e legislazione penale a tutela del mare* (pag. 55). Sulla convenzione di Montego Bay, in particolare, v. M. FABRIZIO, *Nuovi poteri agli stati per la tutela del mare*, in *Ambiente*, 1995, 9, pag. 11 nonché la monografia di T. TREVES, *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983.

¹⁰ Si vedano, ad esempio, la prima direttiva Direttiva 79/116/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1978, relativa alle condizioni minime necessarie per talune navi cisterna che entrano nei porti della Comunità o che ne escono, poi abrogata e sostituita dalla Direttiva 93/75/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti, a sua volta abrogata dalla Direttiva 2002/59/CE attualmente in vigore. Va poi tenuto conto anche della Direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2000, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico; della Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque; della Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di



Considerando, poi, le materie di maggiore incidenza, occorre prendere in esame, in primo luogo, la disciplina sugli scarichi e quella sui rifiuti di cui al d.lgs. 152/06, i cui contenuti di carattere generale vanno correlati alle disposizioni specificamente riferite all'ambiente marino incluse nel medesimo decreto e, ovviamente, a quelle contemplate dalla legge 31 dicembre 1982 n. 979, recante “*disposizioni per la difesa del mare*”¹¹.

Tali ultime disposizioni riguardavano, sotto il profilo penale, lo sversamento in mare da parte delle navi di sostanze nocive specificamente indicate nell'elenco allegato - restando quindi escluso lo scarico di rifiuti in mare effettuato a mezzo di navi - cui l'art. 15 si riferiva richiamando l'allora vigente art. 14 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, con il quale veniva sostituito l'art. 11 della legge 319/1976 (nota anche come “legge Merli”), recante “norme per la tutela delle acque dall'inquinamento”, che disciplinava l'inquinamento idrico¹² ed è stata poi abrogata dal d.lgs. 152/1999 (art. 63, comma 1), abrogazione confermata dal d.lgs. 152/2006 (art. 175, comma 1, lett. b) sebbene lo “scarico nelle acque del mare da parte di navi ed aeromobili” abbia continuato ad essere sanzionato dapprima dal d.lgs. 152/1999¹³ ed, ora, dal dal d.lgs. 152/2006¹⁴.

Parimenti, deve ritenersi escluso dalla disciplina in esame lo scarico da terra in mare, rispetto al quale quest'ultimo costituisce il corpo ricettore e che deve ritenersi soggetto alla disciplina generale

prevenzione e e riparazione del danno ambientale; Direttiva (UE) 2016/802 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi, attualmente in vigore;

¹¹ In dottrina v. R. BAJNO, *Commento alla legge n. 979 del 1982 (disposizioni penali)*, in *Legislazione penale*, 1983, pag. 496; R. BAJNO - F. MORANDI, *voce Mare (tutela del) nel diritto penale*, in *Digesto (disc. pen.)*, vol. VII, 1993, pag. 559; L. BERTOLINI, *Le nuove norme per la difesa del mare dagli inquinamenti*, in *Giust. pen.*, 1984, II, pag. 123; D. GAETA, *La difesa del mare nel diritto italiano*, in *Dir. marittimo*, 1984, pag. 811; M. MEDUGNO, *Il regime di responsabilità per inquinamento da idrocarburi: la legge per la difesa del mare*, in *Riv. Pen.*, I, pag. 101; F. PELLEGRINO, *Considerazioni sullo stato di attuazione della legge sulla difesa del mare*, in *Riv. giur. ambiente*, 1991, pag. 587 [all. 24]; G. PIERANTOZZI, *La legge per la difesa del mare*, in *Porti, mare, terr.*, 1983, pag. 25; G. ROMANELLI, *Problemi giuridici della difesa del mare*, in *Dir. trasp.*, I/1988, pag. 73; R. BAJNO, A. L. VERGINE, F. MORANDI *Modelli di incriminazione e indicazioni di riforma per la tutela del mare* in “La tutela del mare. Contributi per una discussione”, Milano, 1992 pag.71 e ss.

¹² La violazione era sanzionata dall'art. 24-bis della legge Merli, il quale disponeva “*Si applica sempre la pena dell'arresto da due mesi a due anni se lo scarico nelle acque del mare da parte di navi ed aeromobili contiene sostanze o materiali per i quali è imposto il divieto assoluto di sversamento, ai sensi delle disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali vigenti in materia e ratificate dall'Italia, salvo che siano in quantità tali da essere resi rapidamente innocui dai processi fisici, chimici e biologici, che si verificano naturalmente in mare. Resta fermo, in quest'ultimo caso, l'obbligo della preventiva Autorizzazione*”

¹³ Nell'art. 59, comma 11, cui veniva aggiunto, dal d.lgs. 258/2000, il comma 11-bis, il quale stabiliva l'applicabilità della sanzione di cui al comma 11 anche a chiunque effettuava, in violazione dell'articolo 48, comma 3, lo smaltimento dei fanghi nelle acque marine mediante immersione da nave, scarico attraverso condotte ovvero altri mezzi o comunque effettuava l'attività di smaltimento di rifiuti nelle acque marine senza essere munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera p-bis), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) in materia di rifiuti.

¹⁴ Art. 137, comma 13, di cui si dirà in seguito, il quale non riproduce, tuttavia, il contenuto del comma 11-bis dell'art. 59 d.lgs. 152/1999



sugli scarichi, come più volte evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, sebbene con riferimento alle disposizioni operanti antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. 152/06¹⁵.

Le disposizioni della legge 979/1982 sono state successivamente integrate ed in parte abrogate dal d.lgs. 6 novembre 2007, n. 202, recante "*Attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni*" ed hanno poi subito ulteriori interventi modificativi

Come indicato nell'articolo 1, lo scopo del d.lgs. 202/2007 è quello di aumentare la sicurezza marittima e di migliorare la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento provocato dalle navi, prevedendo il divieto di scarico delle sostanze inquinanti di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e, cioè, quelle inserite nell'Allegato I (idrocarburi) e nell'Allegato II (sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa) alla Convenzione Marpol 73/78, come richiamate nell'elenco di cui all'allegato A alla legge 979/82, nelle aree individuate all'art. 3, comma 1, quindi: nelle acque interne, compresi i porti, nella misura in cui è applicabile il regime previsto dalla Convenzione Marpol 73/78; nelle acque territoriali; negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime di passaggio di transito, come specificato nella Parte III, Sezione 2, della Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare; nella zona economica esclusiva o in una zona equivalente istituita ai sensi del diritto internazionale e nazionale ed in alto mare.

Destinatari delle disposizioni sono le navi battenti qualsiasi bandiera, restando tuttavia escluse le navi militari da guerra o ausiliarie e le navi possedute o gestite dallo Stato, solo se impiegate per servizi governativi e non commerciali.

Si tratta, a ben vedere, di un ambito di operatività limitato, il quale risulta ulteriormente ristretto dalle deroghe previste dall'art. 5 per alcune ipotesi di scarico effettuato nel rispetto di specifiche condizioni contenute negli allegati I e II della Convenzione Marpol 73/78.

Il concetto di scarico, utilizzato dalle disposizioni in esame, peraltro, è del tutto diverso da quello di cui si occupa il d.lgs. 152/2006, poiché l'art. 2, lett. c) d.lgs. 202/2007 definisce come tale "*ogni immissione in mare comunque proveniente da una nave di cui all'articolo 2 della Convenzione Marpol 73/78*"

Il richiamo alla convenzione, peraltro, è formulato in maniera poco intellegibile, poiché non si comprende se riferito alla "nave" (che, però, è definita, nella successiva lettera d) dell'art. 2, con espressioni pressoché identiche a quelle utilizzate nella Convenzione, con l'aggiunta del riferimento ai natanti "battenti qualsiasi bandiera"),¹⁶ ovvero, come pare più logico, alla "immissione in mare",

¹⁵ Cfr. Cass. Sez. 3, n. 6243 del 10/05/1996 - dep. 22/06/1996, Cartelli, Rv. 205291; Sez. 3, n. 35803 del 22/6/2004 - dep. 2/9/2004, Tringali, Rv. 229133; Sez. 3, n. 4682 del 11/1/2005 - dep. 9/2/2005, Licari, Rv. 230678

¹⁶ La disposizione definisce come «nave»: *un natante di qualsiasi tipo comunque operante nell'ambiente marino e battente qualsiasi bandiera, compresi gli aliscafi, i veicoli a cuscino d'aria, i sommergibili, i galleggianti, le piattaforme fisse e galleggianti*



da intendersi come traduzione del corrispondente termine inglese (discharge) utilizzato dalla convenzione e sinonimo del termine "rigetto" utilizzato nella traduzione italiana¹⁷ ove, peraltro, vengono tradotte con il termine "scarico" le diverse espressioni "dumping" e "release" utilizzate nel testo in inglese¹⁸ che, in ambito diverso, dovrebbero più efficacemente riferirsi alla disciplina sui rifiuti.

Il riferimento alla "nave", dunque, riguarda la provenienza della sostanza inquinante mentre la "immissione", escluse le eccezioni di cui al punto 3, lett. b) dell'art. 2 della convenzione, riguarda la condotta, definita in maniera estremamente ampia e comprensiva di qualsiasi causa, evidentemente anche accidentale.

Considerato, quindi, quanto appena evidenziato, pare evidente come la normativa in esame si ponga in evidente rapporto di specialità rispetto alle diverse disposizioni di carattere generale in tema di scarichi e rifiuti di cui al d.lgs. 152/06, come meglio si dirà in seguito.

Le disposizioni penali originariamente indicate negli articoli 15 e seguenti, contenuti nel Titolo Quarto della legge 979/82, riguardanti le condotte di sversamento (artt. 16, 17, primo comma e 20) sono state abrogate dall'art. 14 del d.lgs. 202/2007, che ora se ne occupa.

Resta invece sanzionata dalla legge 979/1982 la violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 19, che impone l'obbligo formale, per le navi italiane, della tenuta di un "registro degli idrocarburi", nel quale devono essere effettuate tutte le prescritte annotazioni in caso di sversamento o perdita di tali sostanze e che deve essere tenuto nel rispetto di specifiche formalità, prevedendo l'art. 17, comma 2, per il comandante della nave, l'irrogazione, in alternativa, dell'arresto o dell'ammenda.

Condotte analoghe a quelle in precedenza sanzionate dalla legge 979/1982 sono quindi ora considerate dal d.lgs. 202/2007, il quale, nell'art. 8, punisce l'"inquinamento doloso".

¹⁷ Nella traduzione dell'art. 2 della Convenzione reperibile in Normattiva.it (in nota all'art. 2 del d.lgs. 202/2007) si legge : "(...) 3. a) «Rigetto», quando si riferisce alle sostanze nocive o ai liquidi contenenti tali sostanze, indica ogni scarico comunque proveniente da una nave, qualunque ne sia la causa, e comprende ogni scarico, evacuazione, versamento, fuga, scarico mediante pompaggio, emanazione o spurgo; b) Il "rigetto" non include: i) lo scarico secondo il significato della Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti o altre materie, adottata a Londra il 13 novembre 1972; ne' ii) gli scarichi di sostanze nocive che derivano direttamente dall'esplorazione, dallo sfruttamento e dal trattamento connesso, al largo delle coste, delle risorse minerali del fondo dei mari e degli oceani; ne' iii) gli scarichi di sostanze nocive effettuati ai fini di lecite ricerche scientifiche miranti a ridurre o a combattere l'inquinamento".

¹⁸ Il testo in inglese (reperibile all'indirizzo <http://library.arcticportal.org/1699/1/marpol.pdf>) è il seguente "(...) (a) Discharge, in relation to harmful substances or effluents containing such substances, means any release howsoever caused from a ship and includes any escape, disposal, spilling, leaking, pumping, emitting or emptying; (b) Discharge does not include: (i) dumping within the meaning of the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, done at London on 13 November 1972; or (ii) release of harmful substances directly arising from the exploration, exploitation and associated offshore processing of sea-bed mineral resources; or (iii) release of harmful substances for purposes of legitimate scientific research into pollution abatement or control"



Rientrano in tale fattispecie, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, la dolosa violazione delle disposizioni di cui all'art. 4, che vieta alle navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, di versare in mare le sostanze inquinanti di cui all'art. 2, comma 1, lett. b)¹⁹, o causare il loro sversamento.

I soggetti responsabili sono individuati nel *comandante della nave*, nonché, nei *membri dell'equipaggio*²⁰, nel *proprietario* e nell'*armatore* della nave, nel caso in cui la violazione sia avvenuta con il loro concorso, ponendosi così in evidenza la natura di reato proprio della violazione in esame che, tuttavia, non esclude la possibilità del concorso dell'*extraneus* secondo i principi generali sul concorso di persone nel reato.

La pena stabilita è quella congiunta dell'arresto e dell'ammenda, prevista, peraltro, in forma sensibilmente più alta, dal secondo comma, nel caso in cui la condotta abbia causato danni permanenti o, comunque, di particolare gravità, alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste, intendendosi, per danni di particolare gravità, come specificato nel terzo comma, quelli per i quali l'eliminazione delle conseguenze risulta di particolare complessità sotto il profilo tecnico, ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

Si tratta peraltro, come si desume chiaramente dal titolo e dal contenuto della disposizione, di una contravvenzione per la quale l'elemento soggettivo richiesto è il dolo, essendo autonomamente disciplinata l'ipotesi colposa.

Sanzioni meno gravi sono infatti previste dall'art. 9 in caso di inquinamento colposo, prevedendo, il comma 1, la sola pena dell'ammenda, con conseguente possibilità di estinguere il reato mediante oblazione semplice ai sensi dell'art. 162 cod. pen., mentre per le ipotesi più gravi (in caso di danni permanenti o di particolari gravità, indicati negli stessi termini di cui all'articolo precedente) si applicano congiuntamente l'arresto e l'ammenda.

In caso di condanna per il reato di inquinamento doloso è prevista, dal medesimo art. 9, nei confronti del comandante e dei membri dell'equipaggio iscritti nelle matricole della gente di mare, la pena accessoria della sospensione del titolo professionale di durata, comunque, non inferiore ad un anno, ai sensi dell'art. 1083 del Codice della Navigazione, in misura, quindi, sensibilmente maggiore rispetto a quanto previsto dalla legge 979\1982, la quale si limitava a specificare che la durata della sospensione andava determinata ai sensi della disposizione codicistica, che indica un minimo di quindici giorni.

Altra pena accessoria, riferita però ad entrambe le ipotesi, colposa e dolosa, di inquinamento, è stabilita dall'art. 11 e consiste nell'inibizione dell'attracco ai porti italiani per un periodo comunque

¹⁹ Che sono, lo si ricorda, quelle inserite nell'Allegato I (idrocarburi) e nell'Allegato II (sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa) alla Convenzione Marpol 73/78

²⁰ Che la legge 979\1982 non contemplava tra i soggetti responsabili



non inferiore ad un anno, commisurato alla gravità del reato commesso, da determinarsi con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Resta vigente l'art. 21 della legge 979/82, il quale prevede, in relazione ai danni provocati per violazione delle disposizioni previste dal titolo IV, fermo restando il disposto dell'art. 185 del codice penale, l'obbligo di rifusione allo Stato delle spese di pulizia delle acque e degli arenili e di risarcimento dei danni arrecati alle risorse marine, per il comandante e il proprietario o l'armatore della nave in solido tra loro.

Lo specifico richiamo alle disposizioni di cui al Titolo IV, considerata l'abrogazione degli articoli 16, 17 e 20 riduce l'efficacia della disposizione, che certamente non estende i suoi effetti alle condotte sanzionate dal d.lgs. 202/2007 e resta, in sostanza, applicabile con riferimento all'art. 19, ad esempio nel caso in cui, verificatosi il versamento o perdita di idrocarburi, il comandante della nave abbia ommesso la necessaria annotazione nel registro degli idrocarburi e l'obbligatoria denuncia al comandante del porto più vicino, impedendo o ritardando l'apprestamento delle misure necessarie a prevenire, eliminare o attenuare gli effetti inquinanti, aggravando quindi le conseguenze dell'evento.

4. La giurisprudenza

Va comunque osservato che, per quanto è dato rilevare da una sommaria ricerca, la concreta applicazione delle disposizioni appena esaminate risulta estremamente rara.

Invero, sebbene la mancanza di un archivio generale della giurisprudenza di merito giustifichi la presenza di poche sentenze edite²¹, quello della giurisprudenza di legittimità consente di rivenire pochissimi documenti, per lo più riguardanti la legge 979/1982,²² contenenti suggerimenti interpretativi che possono comunque utilizzarsi anche con riferimento alla disciplina attualmente vigente.

In una prima pronuncia,²³ la Corte di cassazione, nel considerare il reato di cui all'art. 16 della legge 979/82 escluso dall'amnistia (di cui al d.P.R. 865/1986) osservava, in linea generale, che l'inquinamento è, per sua natura, diffusivo nell'ambiente marino, unitariamente considerato, per

²¹ V., ad es., Tribunale - Genova, 13/11/2003, in *Dir. Maritt.* 2005, 4, 1418; Tribunale - Livorno, 05/05/2009, in *Dir. Maritt.* 2011, 1, 181; Pretura Venezia, 28/02/1996 in *Riv. giur. Ambiente* 1997, 750; Pretura Genova, 12/05/1995 in *Riv. giur. Ambiente* 1996, 736; Pretura Ragusa, 20/12/1986; *Riv. pen.* 1987, 1105

²² Due sole decisioni, non massimate, riguardano reati sanzionati dal d.lgs. 202/2007

²³ Sez. 3, n. 10400 del 1/3/1988 - dep. 25/10/1988, *Del Pistoia*, Rv. 179536



effetto della circolazione delle correnti e di altri fenomeni chimici e fisici, affermando inoltre, sulla scorta dei principi generali in tema di rilevanza del caso fortuito e della forza maggiore, che la presenza eventuale di nafta ed idrocarburi nelle casse di zavorra è evento prevedibile ed evitabile ad opera del comandante di una nave, il quale è tenuto ad informarne i soggetti che provvedono ad eventuali svuotamenti delle medesime per riparazioni (Cass. Sez. III n. 10400 del 25 ottobre 1988, Del Pistoia).

Analoghe conclusioni venivano tratte per quanto attiene al guasto di una valvola che abbia dato origine alla dispersione di carburante in mare, sussistendo anche in questo caso un obbligo di previa verifica dell'efficienza e regolare funzionamento di tutti i congegni tecnici in dotazione alla nave²⁴.

L'interpretazione della legge 979/1982 aveva in seguito dato luogo ad un contrasto interpretativo, coinvolgente anche la giurisprudenza di merito, riguardante l'applicazione degli articoli 16, 17 e 20 (ora in tutto o in parte abrogati, come si è detto in precedenza) per lo sversamento di sostanze vietate in acque internazionali da parte di navi battenti bandiera italiana effettuato nel rispetto delle prescrizioni "Marpol".

Un primo orientamento²⁵ affermava che, nonostante le previsioni condizionatamente permissive derivanti dalla Convenzione MARPOL, in base alla legge n. 979 vale per le navi battenti bandiera italiana il divieto assoluto di scarico di sostanze inquinanti (anche) in alto mare, osservandosi che la Convenzione MARPOL impedisce solo l'adozione di misure più permissive nella difesa del mare, ma non quelle più restrittive, quali quelle derivanti dalla disciplina stabilita dall'art. 16 della legge senza alcun contrasto con l'art. 10 Cost., riguardo all'obbligo per l'ordinamento nazionale di conformarsi alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, in quanto la Convenzione prescrive solo livelli di adeguamento normativo a tutela dell'ambiente marino sotto i quali non è possibile andare.

Secondo il contrario indirizzo interpretativo²⁶, invece, le norme della Convenzione, costituente un unico strumento con il relativo Protocollo, renderebbero evidente che tutte le parti contraenti si sono obbligate ad attuare una disciplina uniforme della materia e a realizzare una situazione di assoluta parità tra le navi dei vari stati aderenti, in qualsiasi luogo si verificano le violazioni della disciplina internazionale. Ne conseguirebbe che la più rigorosa disciplina recata dalla legge sulla difesa del mare ha avuto effetto solo nel periodo di tempo intercorrente tra la data di entrata in vigore di questa (2 febbraio 1983) e quella della entrata in vigore della Convenzione e del Protocollo MARPOL (2 ottobre 1983), data in cui alle norme in tema di scarichi da navi regolate dalla legge n. 979 sono succedute, in base all'art. 2 cod. pen., nelle parti comuni, le più favorevoli norme della

²⁴ Sez. 3, n. 7746 del 30/4/1999 - dep. 16/6/1999, Citino C, Rv. 214003

²⁵ Sez. 3, n. 11209 del 22/9/1995 - dep. 15/11/1995, PM in proc. Mistretta, non massimata, pubblicata in Riv. giur. ambiente, 1997, pag. 684 con nota di A. Merialdi, *Il contrasto tra norme interne e Convenzione MARPOL diritto internazionale del mare, codice penale e possibili sviluppi normativi*

²⁶ Sez. 3, n. 612 del 19/11/1996 - dep. 29/1/1997, P.M. in proc. Peralta ed altri, Rv. 206743.



Convenzione. Le sanzioni penali previste dalla legge n. 979 del 1982 sarebbero pertanto inapplicabili qualora la normativa internazionale sia osservata; mentre resterebbero applicabili, in base all'art. 4 della Convenzione, qualora questa disciplina sia violata.

Al dibattito non restava peraltro estranea neppure la dottrina²⁷.

Le Sezioni Unite²⁸ hanno poi risolto il contrasto, precisando che lo scarico in mare di sostanze comprese nell'Allegato alla legge n. 979/1982, effettuato da nave italiana in acque internazionali secondo le prescrizioni della convenzione MARPOL (intendendosi con tale espressione sia la Convenzione principale, sia gli annessi, sia gli allegati, sia il protocollo) non costituisce reato, in quanto le norme della convenzione, entrate in vigore successivamente a quelle della legge, hanno introdotto una causa di liceità, in grado di incidere sullo stesso fatto tipico descritto negli artt. 16 e 17, che può realizzarsi solo ove il versamento delle sostanze nocive venga effettuato non ottemperando alle procedure previste dalla convenzione. Osservavano anche, a tale proposito, che a voler ritenere astrattamente possibile l'opposta soluzione interpretativa, essa presenterebbe un tale tasso di irragionevolezza da porsi in contrasto con l'art. 3 Cost., tanto che un'eventuale adesione ad essa renderebbe ineludibile la denuncia di illegittimità costituzionale degli artt. 16, 17 e 20 della legge n. 979 del 1982.

La sentenza delle Sezioni Unite, oltre a ricostruire l'impianto normativo allora vigente, osservava, con riferimento alla convenzione MARPOL, che la stessa non precisa cosa intenda per "inquinamento", pur qualificando come "sostanza nociva" ogni sostanza "*la cui introduzione in mare è suscettibile di mettere in pericolo la salute umana, di nuocere alle risorse biologiche, alla fauna e flora marina, di recare pregiudizio alle attrattive del paesaggio o di ostacolare ogni legittima utilizzazione del mare*"²⁹, dando, poi, una definizione di "rigetto" comprensiva di ogni scarico proveniente da una nave qualunque ne sia la causa (scolamento, evacuazione, versamento, fughe, scarichi mediante pompaggio, sgomeri getto e cadute di materie solide).

La lettura delle richiamate disposizioni offerta dalla giurisprudenza evidenzia, ancora una volta, la loro specialità rispetto alle altre disposizioni in tema di inquinamento ed un ristretto ambito di operatività che, molto probabilmente, è la ragione principale di una così contenuta casistica.

²⁷ Oltre a Merialdi, cit. si veda T. Scovazzi, *L'illuminazione in un contesto indigesto*, in Riv. giur. ambiente, 1997, pag. 754 nonché, sul tema generale dell'inquinamento da navi, dello stesso A. *L'inquinamento da navi nel diritto internazionale*, in Riv. giur. ambiente, 1988, pag. 75; E. Valente, *La tutela del mare contro l'inquinamento da scarichi operati da navi*, in Giur. merito, 1986, IV, pag. 225

²⁸ Sez. U, n. 8519 del 24/6/1998 - dep. 22/7/1998, P.G. in proc. Mistretta e altri, Rv. 210924 pubblicata anche in Riv. giur. ambiente, 1999,2, pag. 249 con nota di A. Merialdi, *Legge 979/1982 e convenzione Marpol: la Cassazione penale si pronuncia a sezioni unite*; in Ambiente e sviluppo, 1999, 3, pag. 255 con nota di S. Beltrame *Le Sezioni Unite decidono: è operativa la convenzione MARPOL*

²⁹ Va fatto rilevare che il riferimento della convenzione al *pregiudizio alle attrattive del paesaggio* causato dalle eventuale introduzione in mare di sostanze nocive conferma il rilievo del mare sotto il profilo paesaggistico di cui si è detto in precedenza.



Al di fuori di tali particolari ipotesi, dunque, operano le regole generali, le quali, tuttavia, non risultano di agevole lettura se riferite al mare, non solo per la peculiarità del contesto in cui determinate condotte vengono poste in essere, ma anche perché, unitamente alle disposizioni comunemente applicabili se ne rinvencono altre che al mare o alla navigazione marittima fanno specifico riferimento.

5. Disposizioni in tema di inquinamento idrico e altre disposizioni di rilievo

Occorre tenere conto, in primo luogo, che, alla data di entrata in vigore della legge 979\1982 e della ratifica delle Convenzioni MARPOL e Montego Bay, l'inquinamento idrico era regolato dalla "legge Merli" n. 319\76, mentre il d.lgs. 202\2007 vede la luce quando era stato da poco emanato il d.lgs. 152/2006.

Gli "scarichi" cui si riferivano la legge Merli prima e il d.lgs. 152/99 poi erano altra cosa rispetto allo scarico del d.lgs. 152/2006 attualmente vigente. Analogamente, la distinzione tra "scarichi" e "rifiuti liquidi" - di particolare rilievo, specie con riferimento all'inquinamento marino - ha portato a soluzioni interpretative diverse nel corso degli anni, che hanno richiesto anche l'intervento chiarificatore della giurisprudenza di legittimità ed interessato la Corte costituzionale e che erano causate dalla diversa sequenza temporale con la quale si erano succedute, nel tempo, le varie disposizioni in tema di rifiuti: prima il d.P.R. 915\82 poi il d.lgs. 22\97 ed, infine, il d.lgs. 152/06 nella versione originaria ed in quella modificata a seguito dei vari "correttivi"³⁰.

La nozione di "scarico" è, attualmente, netta e chiaramente definita, così come deve ritenersi definitivamente chiarita la differenza con il "rifiuto liquido"³¹, ma tale definizione non coincide in alcun modo, come si è già detto, con quella, più ampia, contenuta nel d.lgs. 202/2007.

Se, però, si tiene conto della rilevata specialità delle disposizioni contenute in tale decreto legislativo rispetto alla disciplina generale, non si pongono particolari questioni interpretative, restando confinata l'applicazione del d.lgs. del 2007 a quel ristretto ambito di cui si è detto.

Quanto al d.lgs. 152\06, lo stesso prende espressamente in considerazione l'ambiente marino, come emerge, ad esempio, fin dalla indicazione delle finalità perseguite mediante le disposizioni di cui

³⁰ Per una ricostruzione della annosa questione ed alle diverse soluzioni adottate da giurisprudenza e dottrina v. L. RAMACCI *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2015 pagg. 263 e ss.

³¹ Secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, di cui si dirà in seguito



alla Parte Terza, Sezione II, contenute nell'art. 73, comma 1, lett. e) n. 3 e comma 2, lett. g) e dalla definizione di "acque costiere" di cui all'art. 74, comma 1, lett. c).

Non vengono peraltro considerati soltanto gli scarichi in genere, perché il decreto legislativo prende in considerazione anche aspetti diversi che riguardano le acque marine.

E' il caso delle acque di balneazione, collocate tra le acque a specifica destinazione e di cui si occupa l'art. 83, disponendo che devono soddisfare i requisiti di cui al d.P.R. 8 giugno 1982, n. 470 (con il quale è stata data attuazione della direttiva (CEE) n. 76/160), prevedendosi anche obblighi di comunicazione da parte delle regioni³², delle acque destinate alla vita dei molluschi di cui trattano gli artt. 87 e ss.³³, delle aree sensibili di cui all'art. 91, il quale indica alcune zone marine, delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi o gassosi in mare e del conseguente scarico delle acque diretto in mare (art. 104, comma 5), dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte (art. 109)³⁴.

Come si era precedentemente accennato, il d.lgs. 152/06 ha continuato, con l'art. 137, comma 13, a sanzionare penalmente lo "*scarico nelle acque del mare da parte di navi ed aeromobili*" ripetendo quanto già stabilito dalle disposizioni in tema di inquinamento idrico che lo avevano preceduto.

Esso considera tale condotta come riferita allo scarico contenente sostanze o materiali per i quali è imposto il divieto assoluto di sversamento ai sensi delle disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali vigenti in materia e ratificate dall'Italia, facendo salva l'ipotesi in cui si tratti di quantità tali da essere rese rapidamente innocue dai processi fisici, chimici e biologici, che si verificano naturalmente in mare. Resta comunque fermo, in tale ultimo caso, l'obbligo della preventiva autorizzazione da parte dell'autorità competente.

³² E' appena il caso di osservare che gli standard qualitativi individuati per la idoneità alla balneazione ed i conseguenti provvedimenti di divieto in caso di difetto dei requisiti sono subordinati all'espletamento di una macchinosa procedura ed evidentemente condizionati dalle esigenze dell'industria del turismo.

³³ Per le sanzioni in caso di violazione si veda l'art. 137, comma 12 d.lgs. 152/06 il quale prevede l'arresto o l'ammenda per l'inosservanza delle prescrizioni fissate dalle regioni qualora le acque (articolo 88) non risultino conformi ai requisiti di cui alla Tabella 1\C dell'Allegato 2 (in tal caso le regioni stabiliscono programmi per ridurre l'inquinamento), ovvero, se da un campionamento risulti che uno o più valori di parametri di cui alla Tabella 1\C dell'Allegato 2 non siano rispettati. In tal caso le regioni adottano misure appropriate previo accertamento, da parte delle autorità competenti al controllo, se l'inosservanza sia dovuta a fenomeni naturali, a causa fortuita o ad altri fattori di inquinamento. Viene altresì sanzionata punita l'inosservanza dei provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi ovvero degli usi delle acque adottati dal Presidente della Giunta regionale, dal Presidente della provincia e dal Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze, qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della qualità delle acque predette. L'articolo 138 prevede, inoltre, che il Ministro della salute, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché la regione e la provincia autonoma competente, ai quali è inviata copia delle notizie di reato, possano disporre, per quanto di competenza e indipendentemente dall'esito del giudizio penale, la sospensione in via cautelare dell'attività di molluschicoltura. A seguito di sentenza di condanna o di decisione emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, divenute definitive, possono inoltre disporre, valutata la gravità dei fatti, la chiusura degli impianti.

³⁴ Tale attività, se svolta in assenza di autorizzazione, è soggetta ad una sanzione amministrativa, come stabilito dall'art. 133, comma 4 d.lgs. 152/06



La disposizione, formulata peraltro in maniera alquanto generica, si colloca entro un ambito poi occupato, quanto meno in parte, anche dal d.lgs. 202\2007, rendendo così necessario un confronto tra i rispettivi contenuti, che la dottrina ha effettuato giungendo a conclusioni diverse.

Vi è, infatti, chi ha ritenuto che il comma 13 dell'art. 137 d.lgs. 152/06 sia stato tacitamente sostituito dagli art. 8 e 9 d.lgs. 202/2007³⁵ e chi, pur ritenendo possibile l'ipotesi dell'abrogazione implicita, ha prospettato anche la diversa soluzione della specialità dell'art. 137, comma 13 rispetto agli artt. 8 e 9 del d.lgs. 202/2007, in ragione del fatto che essa considera la possibilità della innocuizzazione delle sostanze inquinanti e richiede comunque l'autorizzazione, ritenendo tale tesi più persuasiva in ragione del fatto che l'art. 14 del d.lgs. 202/2007 prevede l'abrogazione di altre disposizioni penali (quali l'art. 16 della legge 979/2002), dimostrando, almeno apparentemente, di aver avuto ben chiaro il quadro della legislazione penale, sicché la permanenza in vita dell'art. 137, comma 13 sarebbe frutto di una precisa scelta del legislatore ed, inoltre, richiamando l'attenzione sul fatto che l'art. 3-*bis* del d.lgs. 152/06, ancorché entrato in vigore successivamente, richiede l'abrogazione espressa delle disposizioni contenute nel decreto³⁶.

Va a questo punto considerato che, originariamente, la “legge Merli” disciplinava lo scarico e l'immissione diretta in mare con l'art. 11, tenendo conto del fatto che non era ancora esecutiva la convenzione di Londra del 1972. L'art. 11 è poi stato sostituito dalla legge 650/1979. La legge 979\1982, con l'art. 15, ha espressamente escluso, come ricordato in precedenza, che il suo ambito di applicazione riguardasse le attività regolate dall'art. 11 della legge 319\76.³⁷ L'art. 24-*bis* è stato inserito nella legge 319/76 dalla legge 2 maggio 1983, n. 305 “Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie, con allegati, aperta alla firma a Città del Messico, Londra, Mosca e Washington il 29 dicembre 1972, come modificata dagli emendamenti allegati alle risoluzioni adottate a Londra il 12 ottobre 1978”.

Il tutto aveva dunque un senso, in quanto disciplinava, alla luce delle convenzioni internazionali ratificate, diversi aspetti concernenti l'inquinamento del mare, coordinando di conseguenza le diverse disposizioni.

Nel riprodurre testualmente l'art. 24-*bis* della “legge Merli” nel d.lgs. 152\1999 non si è provveduto a riproporre, neppure in diversa forma, il contenuto dell'art. 11 della legge previgente ed altrettanto è avvenuto con il d.lgs. 152\2006.

³⁵ P. FIMIANI *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pag. 250

³⁶ C. RUGA RIVA *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2013, pag.87 il quale, pur dubitando della vincolatività dell'art. 3-*bis*, lo indica come utilizzabile nei casi in cui non sia agevole concludere per l'*abolitio* o meno in base al principio di specialità (*ibid.*, pag. 33).

³⁷ Il richiamo effettuato dall'art. 15 legge 979\1982, come ricordato in precedenza, riguarda l'art. 14 della legge 650\1979 che disponeva la sostituzione dell'originario contenuto dell'art. 11 della “legge Merli”



La soluzione interpretativa che propende per la tacita abrogazione del comma 13 dell'art. 137 d.lgs. 152/06 ad opera del d.lgs. 202/2007 pare maggiormente convincente, perché tale ultima disposizione disciplina compiutamente la materia e resta autonoma rispetto al d.lgs. 152/06 in ragione della sua specificità.

Del resto, la ritenuta specialità del comma 13 si basa sulla richiesta di un'autorizzazione che era quella disciplinata dall'art. 11 della legge del 1976 e che non ha corrispondenti nella normativa attualmente in vigore³⁸ e su un riferimento, del tutto vago, alla possibilità di innocuizzazione delle sostanze inquinanti. Né paiono essere un ostacolo insormontabile ad una simile scelta interpretativa gli ulteriori riferimenti alla mancanza di un'espressa abrogazione, considerata la possibilità che non si sia tenuto conto del d.lgs. 152/06, che non viene mai richiamato, neppure in premessa, nella formulazione dell'art. 14 d.lgs. 202/2007 e del fatto che l'art. 3-bis del d.lgs. 152/06, come espressamente fatto presente, è entrato in vigore successivamente e non può ritenersi vincolante.

Se, dunque, l'art. 137, comma 13 d.lgs. 152/06 è da ritenersi implicitamente abrogato dal d.lgs. 202/2007, tenuto conto del limitato ambito di operatività in precedenza delineato, deve ritenersi che le altre condotte "generiche" di scarico in mare siano soggette alla disciplina generale di cui alla Parte Terza del d.lgs. 152/06, mentre restano soggette a specifica disciplina quelle altre che sempre la Parte Terza disciplina autonomamente (come nei casi di cui agli artt. 194, comma 5 e 109 d.lgs. 152/06 di cui si è detto in precedenza).

Il riferimento allo "scarico" comporta, in primo luogo, la sua corretta individuazione, essendo necessario distinguerlo dal rifiuto liquido, operazione del tutto agevole alla luce dell'attuale assetto normativo e dell'unanime lettura offerta dalla giurisprudenza di legittimità.

Il d.lgs. 152/06 esclude ora, nell'art. 185, comma 2, lettera a), l'applicabilità della normativa sui rifiuti per «*le acque di scarico*», a condizione che siano disciplinate da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento e, per la nozione di scarico, l'art. 183, lettera hh) rinvia all'articolo 74, comma 1, lettera ff), il quale definisce, appunto, lo scarico come «*qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114*».

Conseguentemente, la disciplina delle acque è ritenuta applicabile in tutti quei casi nei quali si è in presenza di uno scarico, anche se soltanto periodico, discontinuo o occasionale, di acque reflue in uno dei corpi recettori specificati dalla legge ed effettuato tramite condotta, tubazioni, o altro

³⁸ Neppure potrebbe rinvenirsi un collegamento del richiamo all'autorizzazione effettuato dall'art. 137, comma 13 a quella contemplata dall'art. 109 la mancanza della quale, come si è visto in precedenza, è sanzionata amministrativamente dall'art. 133, comma 4



sistema stabile. In tutti gli altri casi nei quali manchi il nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo recettore, si applicherà, invece, la disciplina sui rifiuti³⁹.

Si è anche chiarito che, sebbene la nozione di scarico non richieda la presenza di una «condotta» nel senso proprio del termine, costituita da tubazioni o altre specifiche attrezzature, vi è comunque la necessità di un sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizzi, senza soluzione di continuità, in modo artificiale o meno, i reflui fino al corpo ricettore.⁴⁰ E' poi evidente che il nesso “funzionale” (e diretto) delle acque reflue con il corpo recettore si ha quando il collegamento tra l'insediamento ed il recapito finale dello scarico sia finalizzato a tale scopo; quando, cioè, il sistema stabile di collettamento risponda al fine per cui è stato realizzato e sia, appunto, ad esso funzionale, mentre non può parlarsi di scarico nel senso dianzi individuato quando il richiesto collegamento sia meramente accidentale.

A tali condizioni, dunque, andrà applicata la disciplina sugli scarichi, mentre in tutti gli altri casi opereranno le disposizioni in materia di rifiuti, ovviamente applicabili anche ai rifiuti liquidi.

Per gli scarichi da terra con recapito finale in mare, dunque, saranno applicabili, per gli scarichi di acque reflue industriali⁴¹, le sanzioni penali di cui all'art. 137 d.lgs. 152\06 e, per le altre tipologie di scarico, le sanzioni amministrative di cui all'art. 133 del medesimo decreto.

Diversamente, alla luce di quanto in precedenza osservato, l'applicazione delle richiamate disposizioni risulta problematica se riferita alle navi.

In primo luogo, deve considerarsi quanto disposto dal d.lgs. 182\2003 in materia di rifiuti prodotti da navi e residui di carico, il quale individua in tale categoria, come si dirà in seguito, anche le acque reflue.

Inoltre, pur volendo ritenere in astratto attuabile la predisposizione, su una nave, di un sistema stabile di collettamento, la natura “industriale” del refluò richiederebbe, avuto riguardo alla definizione contenuta nell'art. 74, lett. h) del Dlv 152\06, che lo scarico dello stesso provenga da un “impianto”⁴² in cui si svolgono “attività di commerciali o di produzioni di beni o servizi” il che, considerata anche la definizione di impianto di cui all'art. 74, comma 2, lett. uu), rende praticamente impossibile l'applicazione della disciplina in tema di scarichi con riferimento alle navi

³⁹ V., tra le più recenti decisioni, Cass. Sez. 3, n. 6998 del 22/11/2017 - dep. 14/2/2018, Martiniello, Rv. 272822; Sez. 3, n. 24118 del 28/3/2017 - dep. 16/5/2017, Saligari, Rv. 270305; Sez. 3, n. 16623 del 08/4/2015 - dep. 21/4/2015, P.M. in proc. D'Aniello, Rv. 263354; Sez. 3, n. 45340 del 19/10/2011 - dep. 6/12/2011, Panariti, Rv. 251335; Sez. 3, n. 22036 del 13/4/2010 - dep. 10/6/2010, Chianura, Rv. 247627 pubblicata in Cass. Pen. 2012, 1, pag. 217 con nota di D. POTETTI *Le materia fecali di origine animale, fra la normativa sui rifiuti e quella sugli scarichi idrici*.

⁴⁰ Cass. Sez. 3, n. 35888 del 3/10/2006 - dep. 26/10/2006, De Marco, Rv. 236273, non massimata sul punto

⁴¹ Definiti dall'art. 74 lett. h) : “qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento”;

⁴² Dovendosi ovviamente escludere che la nave possa considerarsi un “edificio”.



in casi diversi da quelli autonomamente disciplinati di cui si è detto, restando conseguentemente i reflui soggetti alla disciplina sui rifiuti.

6. Disciplina dei rifiuti

Anche con riferimento a tali disposizioni occorre operare una distinzione tra la disciplina generale e quella specifica, segnatamente il d.lgs. 24 giugno 2003 n. 182, espressamente richiamato dal d.lgs. 152/06 nel Titolo III della Parte Quarta, dedicato alla gestione di particolari tipologie di rifiuti, dall'art. 232, il quale, al comma 1, stabilisce che la disciplina di carattere nazionale relativa ai rifiuti prodotti dalle navi ed ai residui di carico è contenuta in quel decreto.

Il d.lgs. 182/2003 ha dato attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico⁴³.

Scopo del decreto legislativo, come precisato dall'art. 1, è quello *“di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti e dei residui del carico prodotti dalle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato, nonché di migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta per i suddetti rifiuti e residui”*.

Esso si applica (articolo 2) a tutte le navi, comprese le imbarcazioni da diporto ed i pescherecci facenti scalo o operanti in un porto dello Stato, indipendentemente dalla bandiera. Si applica, inoltre, ai porti dello Stato ove fanno scalo dette navi.

Sono invece escluse le navi militari da guerra ed ausiliarie o altre navi possedute o gestite dallo Stato, se impiegate solo per servizi statali a fini non commerciali, ma è previsto che, con decreto ministeriale, siano stabilite le misure necessarie ad assicurare che le navi militari da guerra ed ausiliarie e le navi delle Forze di polizia ad ordinamento civile conferiscano i rifiuti ed i residui del carico in conformità alla normativa vigente in materia, tenuto conto delle specifiche prescrizioni tecniche previste per dette navi e delle caratteristiche di ogni classe di unità. Ed infatti, con D. M. 19 marzo 2008, recante *“Misure necessarie per il conferimento da parte delle navi militari da guerra e ausiliarie dei rifiuti e dei residui del carico negli appositi impianti portuali, ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 2 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182”*, sono state stabilite le

⁴³ In dottrina F. GIAMPIETRO *Conferimento di rifiuti da navi ad impianti portuali* in Ambiente e sviluppo, 2003, 11, pag. 1021; F. GIAMPIETRO *Il conferimento agli impianti portuali dei rifiuti da navi: la “cornice” comunitaria ed internazionale ed il D.L.vo 24 giugno 2003, n. 182* in giuristiambientali.it; V. PAONE *Rifiuti prodotti da navi e sequestro dei natanti* in Ambiente e sviluppo, 2004, 2, pag. 170



misure necessarie per il conferimento, da parte delle navi militari da guerra e ausiliarie, dei rifiuti e dei residui del carico negli appositi impianti portuali.

Quanto alle modalità di gestione, è stabilito che l'Autorità portuale, previa consultazione delle parti interessate e, in particolare, degli enti locali, dell'ufficio di sanità marittima e degli operatori dello scalo o dei loro rappresentanti, elabori un piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, il quale va poi approvato dalla regione che provvede ad integrarlo con il piano regionale di gestione dei rifiuti. Il riferimento è effettuato, dall'articolo 5, al d.lgs. 22/97 ma, stante la sostanziale continuità tra le diverse disposizioni, deve intendersi ora riferito all'articolo 199 del d.lgs. 152/06 (il quale, infatti, viene richiamato nel quarto comma, modificato nel 2016).

In attuazione del piano, è prevista la realizzazione di impianti portuali di raccolta aventi lo scopo, si legge nell'articolo 4 che ne tratta, di *“assicurare il rapido conferimento di detti rifiuti e residui, evitando ingiustificati ritardi e garantendo nel contempo standard di sicurezza per l'ambiente e per la salute dell'uomo raggiungibili con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili”*.

Gli obblighi di notifica, di cui trattano le disposizioni generali in materia di rifiuti, sono imposti, entro limiti temporali rigorosi, al comandante della nave diretta verso un porto situato nel territorio nazionale mediante compilazione di apposito modulo, da consegnarsi all'Autorità marittima, che lo trasmette a sua volta all'Autorità portuale, ove istituita, ai gestori dell'impianto di raccolta, agli uffici di sanità marittima ed agli uffici veterinari di porto, di aeroporto e di confine (art. 6).

Sono inoltre stabilite (art. 7) le modalità di conferimento dei rifiuti prodotti dalla nave e quelle di conferimento dei residui del carico (art. 10).

L'attività di controllo sull'adempimento delle disposizioni in materia di conferimento dei rifiuti è demandato all'Autorità marittima, che lo attua mediante ispezioni da effettuare su navi individuate, in particolare, tra quelle non adempienti agli obblighi di notifica o per le quali le informazioni fornite dal comandante possano far ritenere che siano rimaste inosservate le disposizioni in materia di conferimento dei rifiuti.

In caso di accertata violazione, l'Autorità marittima deve provvedere affinché la nave non lasci il porto fino al conferimento dei rifiuti e dei residui del carico all'impianto di raccolta, in misura tale da ottemperare alle disposizioni violate o, qualora la nave abbia già lasciato il porto, ad informare la corrispondente autorità del successivo porto di scalo, in modo tale che provveda con le stesse modalità.

L'impianto sanzionatorio è contenuto nell'art. 13 e prevede esclusivamente sanzioni amministrative, per il gestore dell'impianto e del servizio portuale di raccolta che non provvede agli adempimenti di cui all'art. 4, comma 6, (richiamando *quoad poenam* le sanzioni previste dall'art. 52, commi 1 e 2, del d.lgs. 22/97); per il comandante della nave che non ottempera agli obblighi di cui all'art. 6, comma 1; per il comandante di una nave, diversa da un peschereccio o da un'imbarcazione da diporto che, approdando in un porto, non conferisce i rifiuti prodotti dalla nave ed i residui del



carico, in violazione degli artt. 7 comma 1, e 10 comma 1 e per il comandante di un peschereccio o di un'imbarcazione da diporto che non conferisce i rifiuti prodotti ad un sistema di raccolta.

Successivamente alla emanazione del d.lgs. 182/2003, la Legge 27 febbraio 2004, n. 47 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative", nell'art. 10-bis, differiva l'entrata in vigore del comma 2 dell'art. 2 del decreto fino all'emanazione delle specifiche disposizioni in materia di procedure semplificate e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2005, disciplinando contestualmente le acque di lavaggio e di sentina.

Con Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio n. 269 del 17 novembre 2005, venivano successivamente disciplinate le procedure semplificate per le attività di recupero dei seguenti rifiuti pericolosi: residui del carico delle navi costituiti dalle acque di zavorra venute a contatto con il carico o con i suoi residui e dalle acque di lavaggio (miscele di acque marine lacustri o fluviali ed idrocarburi); residui del carico delle navi costituiti da prodotti chimici soggetti alla Convenzione Marpol; acque di sentina delle navi.

L'art. 232, comma 2 d.lgs. 152/06 precisa che possono accedere alle procedure semplificate di cui al d.m. 269/05 gli impianti che ricevono acque di sentina già sottoposte a trattamento preliminare in impianti autorizzati ai sensi della legislazione vigente, a condizione che le materie prime ed i prodotti ottenuti posseggano le caratteristiche di cui al punto 6.6.4 dell'Allegato 3 del D.M. citato così come modificato dal terzo comma dell'art. 232

L'ambito di operatività del d.lgs. 182/2003 è delimitato dall'esplicito riferimento del titolo ai rifiuti e dei residui del carico *prodotti* dalle navi⁴⁴ che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato e dalle finalità indicate dall'art. 1, testualmente riprodotte in precedenza⁴⁵.

Va osservato che l'utilizzo del termine "scarichi" riguardo ai rifiuti deve intendersi riferito all'azione di rimuovere e liberarsi e non anche alle caratteristiche fisiche del materiale, che non deve essere necessariamente liquido e, certamente, nulla ha a che vedere con la nozione di scarico di cui alla specifica disciplina in materia di inquinamento idrico.

⁴⁴ La "nave" è definita dalla lett. a) dell'art. 2 come "unità di qualsiasi tipo, che opera nell'ambiente marino, inclusi gli aliscafi, i veicoli a cuscino d'aria, i sommergibili, i galleggianti, nonché le unità di cui alle lettere f) e g)" (tali ultime lettere definiscono i pescherecci e le imbarcazioni da diporto). Il Consiglio di Stato (Sez. 5, Ord. n. 3587, del 12 settembre 2013), tenuto conto del richiamo ai "galleggianti", ha ritenuto le disposizioni applicabili anche ai rifiuti prodotti dalle piattaforme petrolifere.

⁴⁵ Si veda, a tale proposito, la sentenza della Corte di Giustizia, settima Sezione del 25 settembre 2008, con la quale si è stabilito che la Repubblica Italiana, non avendo provveduto ad elaborare ed adottare, per ciascun porto italiano, piani di raccolta e gestione dei rifiuti, è venuta meno agli obblighi stabiliti dagli artt. 5, n. 1, e 16, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 novembre 2000, 2000/59/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico.



Il riferimento riguarda, altresì, i “rifiuti prodotti dalle navi” che l’art. 2, comma 1, lett. c) definisce come “*i rifiuti, comprese le acque reflue e i residui diversi dai residui del carico, ivi comprese le acque di sentina, prodotti a bordo di una nave e che rientrano nell'ambito di applicazione degli allegati I, IV e V della Marpol 73/78, nonché i rifiuti associati al carico di cui alle linee guida definite a livello comunitario per l'attuazione dell'allegato V della Marpol 73/78*”

Sono invece definiti “residui di carico” dal medesimo art. 2, comma 1 alla lettera d) “*i resti di qualsiasi materiale che costituisce il carico contenuto a bordo della nave nella stiva o in cisterne e che permane al termine delle operazioni di scarico o di pulizia, ivi comprese le acque di lavaggio (slop) e le acque di zavorra, qualora venute a contatto con il carico o suoi residui; tali resti comprendono eccedenze di carico-scarico e fuoriuscite*”.

L’art. 2 comma 2 stabilisce espressamente che tali materiali sono considerati rifiuti ai sensi del d.lgs. 22\97, ma il richiamo, considerata la continuità di cui si è detto e l’espressa menzione della particolare disciplina nell’art. 232 d.lgs. 152\06, consente di considerare la disposizione attualmente in vigore⁴⁶.

La disciplina generale è dunque applicabile in tutti i casi non rientranti tra quelli regolati dal d.lgs. 182\2003, come, ad esempio nel caso di rifiuti non prodotti a bordo della nave.

Con specifico riferimento alle acque di sentina, occorre rilevare che la giurisprudenza di legittimità si è occupata della loro natura di rifiuto in due diverse occasioni antecedentemente all’entrata in vigore del decreto legislativo, prendendo in considerazione anche i rapporti dell’allora vigente d.lgs. 22\97 con la convenzione MARPOL ed osservando, in un caso⁴⁷, che la stessa, così come le leggi di ratifica è antecedente all’entrata in vigore del d.lgs. 22\1997 e, conseguentemente, inidonea a introdurre, in materia di classificazione di materie quali rifiuti, criteri diversi da quelli più restrittivi successivamente adottati dagli Stati aderenti alla Convenzione e, in un altro⁴⁸, che le prescrizioni di cui all’Allegato V della Convenzione non operano nel caso di esecuzione di operazioni di smaltimento di rifiuti pericolosi effettuate in aree portuali nazionali, che, invece, sono regolate dalla normativa nazionale, conforme a quella comunitaria in materia di rifiuti.

⁴⁶ Osserva F. GIAMPIETRO in *Conferimento di rifiuti da navi ad impianti portuali*, cit. che rifiuti e residui di carico, causa l’espresso richiamo, ricadono nell’ambito di incidenza della disciplina generale quanto, ad esempio, alle regole sulla loro circolazione; sui procedimenti autorizzatori ecc, osservando che, nonostante le previsioni della Convenzione MARPOL, in concreto, solo nella direttiva cui il d.lgs.182\2003 ha dato attuazione si prevedono misure specifiche, da realizzare, a scadenze predeterminate (l’A. Richiama gli artt, 4, 5, 7, 10, 16 e 18 della direttiva n. 75/442/CEE e succ. modifiche).

⁴⁷ Cass. Sez. 3, n. 393 del 28/2/2003 – dep. 29/4/2003, B.F. pubblicata in *Ambiente e Sviluppo*, 2004, 2 pag. 177 con nota di V. PAONE *Rifiuti prodotti da navi e sequestro dei natanti* (*ibid.* pag. 170)

⁴⁸ Cass. Sez. 3, n. 22501 del 12/3/2003 - dep. 21/5/2003, Cattaruzza, Rv. 225607 in *Dir. Marittimo*, 2005, 2 pag. 508 con nota di L. MICCICHE' *Brevi note in tema di smaltimento di acque di sentina in ambito portuale*. V. anche Cass. Sez. 3, n. 38567 del 27/6/2003 - dep. 9/10/2003, De Fronzo, Rv. 226574



Più recentemente⁴⁹, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo, si è affermato che le acque di sentina rientrano nella nozione di rifiuto ai sensi degli artt. 183 e 232 del d.lgs. 152/2006 e vanno considerate tali fino alla ultimazione della procedura di recupero, che, ai sensi dell'art. 183, comma terzo, lett. h), può portare a generare combustibili, ulteriormente chiarendo che le acque di sentina non possono essere considerate "medio tempore" quali prodotti, in quanto il combustibile in esse contenuto non è suscettibile di destinazione diretta al consumo, e che pertanto non può essere soggetto ad accisa se non dopo l'ultimazione della procedura di recupero.

Va altresì considerato che l'art. 183, comma primo, lett. n) d.lgs. 152\06, che definisce la "gestione" dei rifiuti, esclude ora espressamente da tale attività le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati⁵⁰.

L'art. 39, comma 11 d.lgs. 205\2010, tuttavia, facendo salva la disciplina in materia di protezione dell'ambiente marino e le disposizioni in tema di sottoprodotto, laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, consente l'interramento in sito della posidonia e delle meduse spiaggiate, purché ciò avvenga senza trasporto ne' trattamento.

A tale proposito la Corte di cassazione⁵¹ ha chiarito che la disposizione riguarda soltanto la posidonia e le meduse spiaggiate, con esclusione, quindi, di ogni altro materiale o sostanza e che la loro presenza sulla battigia deve dipendere direttamente da mareggiate o altre cause comunque naturali, non potendosi, quindi, contemplare altra origine e, in particolare, l'azione dell'uomo, essendo consentito soltanto l'interramento, a condizione che venga effettuato «in sito» e, cioè, nello stesso luogo ove posidonia e meduse spiaggiate sono state rinvenute, senza alcuna possibilità di trasporto o trattamento. Trattandosi, inoltre, di disciplina che derogatoria di quella generale sui rifiuti, la sua applicabilità è subordinata alla prova positiva della sussistenza di tutti i presupposti individuati dalla legge.

Sempre in tema di rifiuti va richiamato il contenuto dell'art. 10, comma 5 del d.lgs. 22 maggio 1999 n. 209, con il quale è stata data attuazione alla direttiva CEE 96\59 in tema di smaltimento dei policlorobifenili (PCB) e policlorotrifenili (PCT), il quale prevede la pena detentiva e pecuniaria nei confronti, tra gli altri, di chiunque non osservi il divieto, imposto dall'articolo 8, comma 4, di incenerimento di PCB usati sulle navi.

⁴⁹ Cass. Sez. 3, n. 31396 del 27/6/2006 - dep. 21/9/2006, P.M. in proc. Scavo e altro, Rv. 234936

⁵⁰ In dottrina v. A. PIEROBON *Alcune questioni sul materiale spiaggato (in particolare le alghe): gestione come rifiuti (o non), classificazione, codici EER* in l'Ufficio Tecnico, 2015, n. 1-2, pag. 35

⁵¹ Cass. Sez. 3, n. 3943 del 17/12/2014 - dep. 28/1/2015, Aloisio, Rv. 262159 in Dir. Giur. Agr. Alim. Amb. 2015, 2, PAG. 101 con nota di A. PIEROBON *La gestione delle alghe da mareggiata*.



Collegate con il possibile inquinamento da rifiuti risultano, infine, alcune disposizioni contenute nel d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230 “Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti, 2009/71/Euratom in materia di sicurezza nucleare degli impianti nucleari e 2011/70/Euratom in materia di gestione sicura del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi derivanti da attività civili”, il quale, nell’art. 124 stabilisce che con decreto siano stabilite le modalità di applicazione delle disposizioni del Capo X, in materia di piani di emergenza, alle aree portuali interessate dalla presenza di naviglio a propulsione nucleare,⁵² mentre, nell’art. 125, prevede che, sempre con decreto, siano stabiliti i casi e le modalità di applicazione delle disposizioni del medesimo Capo alle attività di trasporto di materie radioattive, anche in conformità alla normativa internazionale e comunitaria di settore, dovendo tale decreto prevedere i casi per i quali i termini del trasporto e la relativa autorizzazione debbono essere preventivamente comunicati alle autorità chiamate ad intervenire nel corso dell'emergenza, nonché le relative modalità di comunicazione⁵³, prevedendo, nell’art. 141, comma 1, sanzioni penali nei confronti del comandante della nave e del trasportatore in caso di inosservanza.

Si tratta di disposizioni rispetto alle quali, così come quelle in materia di PCB, non si rileva la presenza di precedenti giurisprudenziali.

7. Navi ed inquinamento atmosferico

Altro fattore inquinante del quale tenere conto è quello delle emissioni di fumo in atmosfera - che, per ciò che riguarda le navi, “*contribuisce all'acidificazione, all'eutrofizzazione, alla formazione di ozono troposferico e di particolato nonché ai cambiamenti climatici globali ed all'impoverimento dell'ozono stratosferico*”⁵⁴ - preso in considerazione dal legislatore con riferimento, ad esempio, alla tipologia dei combustibili per uso marittimo, di cui si occupa l’art. 295 d.lgs. 152/2006 (dando così attuazione alla disciplina comunitaria) riguardo al tenore di zolfo, prevedendo, tuttavia, solo sanzioni amministrative, pecuniarie ed interdittive, stabilite dal successivo art. 296.

⁵² V. il DPCM 10 febbraio 2006 “*Linee guida per la pianificazione di emergenza nelle aree portuali interessate dalla presenza di naviglio a propulsione nucleare, in attuazione dell'articolo 124 del decreto legislativo 17 marzo 1992, n. 230 e successive modifiche ed integrazioni*”

⁵³ V. DPCM 10 febbraio 2006 “*Linee guida per la pianificazione di emergenza per il trasporto di materie radioattive e fissili, in attuazione dell'articolo 125 del decreto legislativo 17 marzo 1992, n. 230 e successive modifiche ed integrazioni*”

⁵⁴ In tali termini si è espresso il Consiglio dell’Unione Europea nelle Conclusioni del 22 dicembre 2003 — Strategia dell’Unione europea per ridurre le emissioni atmosferiche delle navi marittime



L'emissione di fumi da parte delle navi è stata peraltro penalmente valutata in alcune occasioni ipotizzando il reato di cui all'art. 674 cod. pen.⁵⁵

La Procura della Repubblica di Civitavecchia, ad esempio, con comunicazione del Procuratore diretta al comando della locale Capitaneria di Porto, diede, nel 2010⁵⁶, specifiche disposizioni affinché si provvedesse ad una intensificazione dei controlli sui fumi delle navi in porto, invitando a fornire “*documentazione video-fotografica, ad identificare i responsabili, ad acquisire elementi e testimonianze circa le cause e gli effetti del fenomeno con particolare riferimento al pericolo che tali emissioni provochino molestia, imbrattamento o offesa alle persone circostanti*” invitando, nei casi più gravi, a valutare “*la esigenza di procedere a sequestri probatori al fine di verificare con consulenza cause ed entità delle emissioni moleste*”.

La finalità del sequestro era indicata nella necessità di impedire modificazioni ed accertare le cause delle emissioni anche in relazione ai combustibili utilizzati, indicando l'esigenza di verificarne la rispondenza ai requisiti stabiliti dall'art. 295 d.lgs. 152/06.

Il fenomeno, come emerge chiaramente dalle notizie di stampa reperibili in Internet, è avvertito in tutti i principali porti italiani ed ha dato luogo anche a manifestazioni di protesta da parte dei cittadini ed allo stesso si è ovviato anche con soluzioni diverse dal ricorso alla norma penale⁵⁷.

Esso inoltre, può essere conseguenza anche di attività diversa dalla combustione dei motori, come nel caso in cui le emissioni siano conseguenza di attività di scarico dalla nave di quanto trasportato⁵⁸.

8. Disciplina delle aree marine protette

⁵⁵ Per le varie problematiche concernenti l'applicabilità della contravvenzione di cui all'art. 674 cod. pen. ai fenomeni di inquinamento atmosferico v. L. RAMACCI *Diritto penale dell'ambiente* Piacenza, 2017, pagg. 386 e ss., con richiami ai precedenti dottrinari e giurisprudenziali.

⁵⁶ Provvedimento del 23/10/2010, inedito. Nel sito internet dell'amministrazione comunale sono state poi pubblicate istruzioni pratiche per le segnalazioni

⁵⁷ Si veda, ad esempio, l'ordinanza della Capitaneria di Porto e dell'Autorità portuale di Napoli del 22/12/2015 che fissa specifiche disposizioni prevedendo, per l'inosservanza delle stesse, fatta salva l'applicazione delle specifiche disposizioni di cui al d.lgs. 152/06 e sempre che il fatto non costituisca più grave reato o illecito amministrativo, le sanzioni di cui all'art. 1174 cod. nav.

⁵⁸ La giurisprudenza di legittimità, ad esempio, ha preso in esame, con riferimento all'art. 674 cod. pen., un caso di diffusione nell'atmosfera di polveri di "clinker" (sostanza sabbiosa utilizzata per la produzione del cemento), prodotta durante le operazioni di scarico dalle navi in appositi silos e di successivo carico sugli automezzi impiegati per il trasporto, provocante fastidi fisici agli occupanti delle abitazioni limitrofe (Cass. Sez. 3, n. 16286 del 18/12/2008 - dep. 17/04/2009, Del Balzo, Rv. 243455, in *Dir. Giur. Agr. Alim. Amb.*, 2009, 9, pag. 553 con nota di S. DI PINTO *Emissioni illecite in atmosfera ed ambito di applicazione dell'art. 674 c.p.*



Altre disposizioni di rilievo penale sono quelle riguardanti le aree marine protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette", la quale, nell'art. 19, comma 3, vieta, in generale, tutte le attività che possano compromettere la tutela delle caratteristiche delle aree ed, in particolare:

- a) la cattura, la raccolta ed il danneggiamento delle specie animali e vegetali, nonché l'asportazione di minerali e reperti archeologici;
- b) l'alterazione dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche chimiche ed idrobiologiche delle acque;
- c) lo svolgimento di attività pubblicitarie;
- d) l'introduzione di armi, esplosivi ed ogni altro mezzo di cattura o distruzione;
- e) la navigazione a motore;
- f) ogni forma di scarica di rifiuti solidi e liquidi.

Si tratta di una elencazione non tassativa, perché, come rilevato dalla giurisprudenza di legittimità, il legislatore ha inteso impedire tutte quelle condotte idonee, anche in via potenziale e presuntiva, a pregiudicare le caratteristiche dell'ambiente, ritenendosi così penalmente rilevante la presenza in acqua, vicino ad un natante, con un fucile subacqueo⁵⁹ e l'ormeggio, attività anch'essa ritenuta atta a comportare la compromissione della tutela delle caratteristiche dell'ambiente oggetto di protezione⁶⁰, precisando, peraltro, che trattandosi di reato di pericolo, esso si configura anche nel caso di un'imbarcazione insistente nel perimetro di una zona marina protetta, a prescindere dal fatto che l'ancora sia stata gettata all'interno o all'esterno di detto perimetro, giacché dalla permanenza dell'imbarcazione in quanto tale possono scaturire effetti, quali lo scarico anche occasionale di rifiuti o la perdita anche fisiologica di carburante, idonei a pregiudicare le caratteristiche dell'ambiente oggetto di protezione⁶¹.

Per ciò che riguarda, invece, la navigazione a motore⁶², la Corte di cassazione ha ripetutamente specificato che tale attività non è più prevista quale reato relativamente alle aree non segnalate, a

⁵⁹ Cass. Sez. 3, n. 6726 del 22/11/2017 - dep. 12/02/2018, Triolo e altri, Rv. 272816 in *penalecontemporaneo.it* con nota di G. SERRA *Interpretazione estensiva vs divieto di analogia: una problematica tradizionale in una recente (e criticabile) pronuncia della Corte di cassazione.*

⁶⁰ Sez. 3, n. 23054 del 23/04/2013 - dep. 29/05/2013, Mancini, Rv. 256171

⁶¹ Sez. 3, n. 3687 del 11/12/2013 - dep. 28/01/2014, Visintin, Rv. 258493. Sempre con riferimento all'ormeggio, v. Sez. 3, n. 15742 del 21/03/2012 - dep. 24/04/2012, Palma, Rv. 252382

⁶² V. anche il d. m. del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, del mare 2 marzo 2012 recante: "Disposizioni generali per limitare o vietare il transito delle navi mercantili per la protezione di aree sensibili nel mare territoriale" (in GU 7 marzo 2012, n. 56). Per un commento con



seguito dell'entrata in vigore della L. 8 luglio 2003, n. 172, che, introducendo, con l'art. 9, il comma *nono-bis* dell'art. 2 della 394/1991, ha previsto che i limiti geografici delle aree protette entro i quali è vietata la navigazione senza la prescritta autorizzazione devono essere individuati con mezzi di segnalazione conformi alla normativa dell'*Association International de Signalisation Maritime*⁶³

Meritano inoltre menzione, nonostante la loro utilizzazione risulti, nella pratica, pressoché nulla, gli artt. 727-*bis* e 733-*bis* cod. pen., introdotti dal d.lgs. 7 luglio 2011 n. 121,⁶⁴ applicabili, stante la loro formulazione, anche con riferimento alla flora ed alla fauna marina.

Attraverso il primo viene infatti sanzionato, salvo che il fatto costituisca più grave reato (come nell'ipotesi di cui all'articolo 544-*bis* cod. pen. o di alcune ipotesi previste dalle disposizioni sulla caccia) chiunque, fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta, tranne nei casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie. Viene inoltre penalmente sanzionato chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta, salvo, anche in questo caso, le ipotesi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie.

Si tratta, come osservato in dottrina, di un reato la cui applicabilità sarà senz'altro difficoltosa, in ragione della inevitabile soccombenza a fronte di più gravi fattispecie e limitata ad ipotesi di difficile realizzazione, quali l'uccisione colposa di animali al di fuori dell'attività di caccia, ulteriormente contenute dalla specifica clausola di inoffensività⁶⁵.

Il secondo reato sanziona, invece, chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge un habitat all'interno di un sito protetto o comunque lo deteriora compromettendone lo stato di conservazione.

Per "habitat all'interno di un sito protetto" si intende qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'articolo 4, paragrafi 1 o 2, della direttiva 2009/147/CE, o qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE⁶⁶

riferimento ad un caso specifico v. L. N. MEAZZA *Inquinamento atmosferico da navi da crociera e divieto di transito nella laguna di Venezia* in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 8-9, pag. 613

⁶³ Sez. 3, n. 44334 del 10/09/2015 - dep. 03/11/2015, Dardo, Rv. 265049; Sez. 3, n. 21139 del 02/04/2013 - dep. 16/05/2013, Di Mola, Rv. 255492; Sez. 3, n. 6745 del 18/01/2006 - dep. 22/02/2006, Ariberti, Rv. 233556 in *Dir. Marittimo*, 2007, 2, pag. 420 con nota di L. ROBERTI MAGGIORE *Reati marittimi: navigazione a motore in zona non consentita*

⁶⁴ In dottrina, v., *ex pl.*, C. RUGA RIVA *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale* in *penalecontemporaneo.it*; L. SIRACUSA *L'attuazione della direttiva europea sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, in *penalecontemporaneo.it*; V. PLANTAMURA, *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, pp. 918 e ss.; G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano?*, in *Dir. comm. intern.*, 2010, pp. 458 e ss.

⁶⁵ Così C. RUGA RIVA *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, cit.

⁶⁶ In tema, v. Cass. Sez. 3, n. 14488 del 28/09/2016 – dep. 24/03/2017, P.M. in proc. Orlandini Rv. 269324



La disposizione, secondo la dottrina si pone in rapporto di specialità con il contenuto dell'art. 30 della legge 394\91⁶⁷

9. Attività di pesca

Altre disposizioni che interessano il mare quale bene ambientale sono quelle che riguardano la pesca, non soltanto nel caso in cui abbia ad oggetto specie particolarmente protette, ma anche per le modalità con le quali può essere effettuata, trattandosi, in entrambi i casi di situazioni certamente incidenti sull'ecosistema marino.

Oltre alle disposizioni specifiche in materia, che sanzionano, principalmente in via amministrativa, ma anche penalmente, l'esercizio della pesca con mezzi vietati (si pensi all'uso di materie esplosive, a quello della corrente elettrica come mezzo diretto di stordimento ed uccisione dei pesci e degli altri animali acquatici)⁶⁸ è stata riconosciuta la sussistenza del delitto di danneggiamento di cui all'art. 635 cod. pen. in fattispecie relative a pesca con esplosivi⁶⁹ o con mezzi particolarmente invasivi, quale il "rastrello vibrante" utilizzato per la pesca di molluschi⁷⁰ o la pesca a strascico⁷¹.

10. I delitti contro l'ambiente

Come si è avuto modo di vedere, la tutela del mare è affidata ad una quantità di disposizioni estremamente variegata e, talvolta, non perfettamente coordinata, prevedendo tuttavia, per fatti anche obiettivamente gravi, sanzioni estremamente contenute.

Una significativa inversione di tendenza si è però avuta con l'inserimento nel codice penale, ad opera della legge 68/201, dei delitti contro l'ambiente.

⁶⁷ C. RUGA RIVA *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, cit.

⁶⁸ Sanzionate ai sensi degli artt. 6 e 33 r.d. 1604/31. V. anche Cass. Sez. 7, n. 15348 del 15/07/2016 - dep. 28/03/2017, Di Palma e altri, Rv. 269623

⁶⁹ Cass. Sez. 3, n. 42109 del 12/10/2007 - dep. 15/11/2007, Morelli ed altro, Rv. 238070

⁷⁰ Cass. Sez. 2, n. 28153 del 13/05/2004 - dep. 23/06/2004, Scarpa ed altro, Rv. 229714; Sez. 2, n. 9556 del 25/02/2004 - dep. 02/03/2004, Ghezzi, Rv. 228388

⁷¹ Cass. Sez. 2, n. 43899 del 09/07/2003 - dep. 17/11/2003, Lamoglie, Rv. 227658



Segnatamente, gli articoli 452-*bis* e 452-*quater* sanzionando, rispettivamente, l'inquinamento ed il disastro ambientale, individuano condotte incidenti sull'ambiente marino che, in precedenza, erano state collocate, dalla giurisprudenza, tra i delitti contro l'incolumità pubblica, ad esempio in caso di perdita in mare di parte del carico di una nave⁷², o di scarico in mare di sostanze inquinanti⁷³.

Non è ovviamente questa la sede per analizzare nel dettaglio la struttura di questi reati, rispetto ai quali si è animato un vivace dibattito in dottrina⁷⁴, ma pare comunque opportuno osservare come, già nelle prime sue decisioni, la giurisprudenza abbia preso in esame situazioni nelle quali, in sede cautelare, l'ipotesi accusatoria riguardava l'inquinamento o il disastro ambientale in ambiente marino.

Nel primo caso esaminato⁷⁵, il reato di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* cod. pen., si era ritenuto configurabile per il mancato rispetto di norme progettuali relative ad operazioni di dragaggio, finalizzate all'attuazione di un progetto di bonifica di fondali, provocando dispersione di sedimenti nelle acque circostanti e conseguente trasporto degli inquinanti in essi contenuti (idrocarburi e metalli pesanti), tali da cagionare un deterioramento ed una compromissione significativa delle acque del golfo di La Spezia.

Fornendo quindi una definizione della "compromissione" e del "deterioramento", richieste dalla norma⁷⁶ ed individuando la necessaria "abusività" della condotta non soltanto nello svolgimento di attività in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche in comportamenti posti in essere in violazione di leggi statali o regionali, ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale, ovvero di prescrizioni amministrative.

⁷² Cass. Sez. 4, n. 41855 del 21/05/2013 - dep. 10/10/2013, Colotto, non massimata

⁷³ Cass. Sez. 4, n. 45836 del 20/07/2017 - dep. 05/10/2017, Tagliabue e altri, Rv. 271025;

⁷⁴ Per una generale disamina v., anche per i richiami ad altri contributi ed alla giurisprudenza, AA.VV. *La legge sugli ecoreati due anni dopo* (a cura di C. RUGA RIVA), Torino 2017. Per i rapporti tra disastro innominato e disastro ambientale v. invece Cass. Sez. 1, n. 58023 del 17/05/2017 - dep. 29/12/2017, Pellini, Rv. 271840. V. anche Cass. Sez. 1, n. 2209 del 10/01/2018 - dep. 19/01/2018, P.G. in proc. Conti e altri, Rv. 272366

⁷⁵ Cass. Sez. 3, n. 46170 del 21/09/2016 - dep. 03/11/2016, P.M. in proc. Simonelli, Rv. 268059, in *penalecontemporaneo.it* con nota di c. RUGA RIVA *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*; in Riv. Giur. Amb. 2016, 3-4 pag. 472 con nota di R- LOSENGO e C. MERZI D'ERIL *Inquinamento ambientale: la Corte di Cassazione costretta a fare il legislatore*; in Dir. Giur. Agr. Amb. 2016, 6 con nota di E. LO MONTE *Art. 452 bis c.p.: la locuzione «compromissione o deterioramento significativi e misurabili» all'esame dei giudici di legittimità*; in Riv. Pen., 2016, 12, pag. 1067 con nota di E. FASSI *Il delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452 bis c.p. le prime indicazioni della Corte di Cassazione* ed in Dir. Pen. e processo, 2017, 7, pag. 925 con nota di A. TRUCANO *Prima pronuncia della Cassazione in materia di inquinamento ambientale ex art. 452 bis c.p.*

⁷⁶ Si è chiarito che essi consistono in un'alterazione, significativa e misurabile, della originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema, caratterizzata, nel caso della "compromissione", da una condizione di squilibrio funzionale, incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o dell'ecosistema medesimi e, nel caso del "deterioramento", da una condizione di squilibrio "strutturale", connesso al decadimento dello stato o della qualità degli stessi.



L'abusività della condotta è stata ritenuta anche in relazione all'esercizio di attività di pesca che, seppure non vietata, veniva effettuata con mezzi non consentiti o da soggetti privi dei necessari titoli abilitativi⁷⁷ al fine di operare, per fini commerciali, la pesca abusiva di tonnellate di esemplari di oloturie, asportando totalmente dai fondali marini attaccati quella specie ittica e cagionando, così, secondo l'ipotesi accusatoria, un grave danno alla biodiversità presente nei tratti di mare interessati, nonché l'alterazione grave ed irreversibile dell'ecosistema marino, operando poi lo smaltimento illecito dei residui, qualificabili come rifiuti speciali, gettandoli in mare o in località sconosciute.

In altra occasione ancora⁷⁸, l'abusività dell'attività di pesca è stata ritenuta pacifica stante l'utilizzo di esplosivi, dando peraltro conto del fatto che una relazione peritale indicava chiaramente le conseguenze per l'habitat come irrecuperabili e quelle ai singoli esemplari o popolazioni ittiche evidenti e facilmente misurabili, presentando quindi la condotta le caratteristiche richieste dalla norma

⁷⁷ Cass. Sez. 3, n. 18394 del 24/05/2017 - dep. 15/06/2017, Donatello, non massimata. La sentenza, che prende in considerazione anche la nozione di "ecosistema", riguarda la contestazione di entrambe le fattispecie delittuose.

⁷⁸ Cass. Sez. 3, n. 30171 del 15/03/2017 - dep. 20/04/2017, Caputo, non massimata