

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**9/2025**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Dèsirèe Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

## IL C.D. DECRETO TERRA DEI FUOCHI SUI RIFIUTI: TRA GRETA, DRACONE E TAFAZZI

di Carlo Ruga Riva

*L'Autore analizza il d.l. 8 agosto 2025, n. 116, contenente tra l'altro disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti e per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi. Il provvedimento si caratterizza per la trasformazione di quasi tutte le contravvenzioni in delitti, puniti sia a titolo di dolo che di colpa, aumenti generalizzati di pena e nuove sanzioni accessorie. Nel complesso emerge la figura dell'inquinatore da rifiuti come tipo di autore tendenzialmente meritevole di pene elevate, per la prima volta a rischio di carcere; simmetricamente si riduce grandemente il ruolo della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali in materia di rifiuti, che fin qui aveva dato buona prova di sé, consentendo celeri ripristini e il ritorno alla legalità sotto la supervisione delle autorità di controllo e dell'autorità giudiziaria. Il contributo si chiude con alcune proposte di modifica del provvedimento.*

SOMMARIO: 1. Ragioni di necessità e urgenza? – 2. Abbandono di rifiuti (e di razionalità politico-criminale?). – 2.1. L'abbandono di rifiuti non pericolosi. – 2.2. L'abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari. 2.3. L'abbandono di rifiuti pericolosi. – 3. La gestione abusiva di rifiuti. – 3.1. La discarica abusiva. – 3.2. L'inosservanza delle prescrizioni. – 4. La combustione illecita di rifiuti. – 5. I reati di falso. – 6. La spedizione illegale di rifiuti. – 7. L'aggravante dell'attività di impresa. – 8. La punibilità per colpa. – 9. Le modifiche agli ecodeletti. – 10. L'esclusione dal campo di applicazione dell'art. 131-bis c.p. – 11. Norme processuali. – 12. Le sanzioni per gli enti. – 13. Conclusioni e auspici.

### 1. Ragioni di necessità e urgenza?

Il decreto-legge 8 agosto 2025, n. 116<sup>1</sup>, di iniziativa governativa<sup>2</sup>, contiene nel preambolo espliciti riferimenti alla “straordinaria necessità e urgenza di assicurare il contrasto delle attività illecite in materia di rifiuti, che interessano l'intero territorio nazionale, con particolare riferimento alle aree della c.d. «Terra dei fuochi», nonché alla ritenuta “straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno dei roghi tossici di rifiuti urbani e speciali che mettono in pericolo la vita e l'incolumità delle persone, compromettendo altresì la salubrità dell'ambiente”.

<sup>1</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.183 dell'8 agosto 2025, in vigore dal 9 agosto 2025.

<sup>2</sup> Del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, il Ministro della difesa e il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Ministro per la protezione civile e le politiche del mare e il Ministro della salute.

A fondamento del decreto-legge viene inoltre citata “l’esigenza di dare esecuzione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo del 30 gennaio 2025”, ovvero alla sentenza Cannavacciuolo<sup>3</sup>, che ha condannato l’Italia per violazione degli artt. 2 e 8 della CEDU in relazione all’inquinamento da rifiuti nelle province di Napoli e Caserta (c.d. Terra dei Fuochi).

Nessun riferimento, viceversa, alla Direttiva Ue 2024/1203, che pure dovrà essere recepita entro il 21 maggio 2026, e che all’art. 3 prevede obblighi di incriminazione in materia di rifiuti.

Il ricorso alla decretazione d’urgenza appare discutibile sotto diversi profili<sup>4</sup>.

In primo luogo, la situazione di emergenza riguarderebbe al più le citate province campane oggetto della pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo, mentre la nuova normativa si applica a tutto il territorio nazionale.

In secondo luogo, almeno stando alle valutazioni del Governo e del Parlamento italiano, lo stato di emergenza “campano”, dichiarato con d.l. decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, conv. in l. n. 123/2008, è cessato il 31.12.2009 (cfr. d.l. n. 195/2009).

La situazione campana, pur grave<sup>5</sup>, è in via di miglioramento secondo quanto si legge nella più recente Relazione della Commissione bicamerale di inchiesta sul ciclo dei rifiuti: “Secondo quanto risulta dagli accertamenti fin qui condotti dalla Commissione, il miglioramento della situazione è evidente, come emerge dal calo progressivo del numero dei roghi (doc. 9/2): da 2220 nell’anno 2019, a 2.041 nel 2020, a 1.406 nel 2021, a 1.044 nel 2022. Tale miglioramento non impedisce, tuttavia, di registrare una sua estensione su base territoriale sia verso altre Regioni italiane, come la Puglia (doc. 46/2, in relazione ai territori di Bari, Barletta, Andria, Trani e Foggia) che verso l’estero, il che si deve probabilmente tanto alle accresciute esigenze della criminalità quanto all’avvenuto scoraggiamento delle condotte criminali nell’area geografica che ne vide l’origine, proprio in ragione dell’enorme sforzo istituzionale svolto soprattutto in Campania”<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Sulla quale v. S. ZIRULIA, *Terra dei fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *SP*, n. 2/2025, 139 ss.

<sup>4</sup> In generale, per una critica al decreto-legge come fonte di diritto penale, v. da ultimo e per tutti E. DOLCINI, *Sicurezza per decreto-legge? SP*, 30 giugno 2025.

<sup>5</sup> La distinta ma collegata crisi relativa allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani risale al 1994 e si è protratta fino a circa il 2012: cfr. per una sintesi *Wikipedia*, voce “Crisi dei rifiuti in Campania”. Secondo la relazione al disegno di legge 2569 AC, p. 1, “...la situazione di inquinamento ambientale risulta, infatti, particolarmente grave nelle suddette aree, tanto da non avere eguali nel nostro Paese, sia per le 33.000 tonnellate circa di rifiuti urbani e speciali presenti in superficie (ovvero nelle strade, sotto i ponti e i viadotti, nelle rotatorie, nei canali), sia per le bonifiche da effettuare nelle porzioni del sottosuolo dei terreni che, negli anni ‘80 e ‘90, sono stati oggetto di sversamenti di rifiuti provenienti da tutto il territorio nazionale, attraverso il traffico illegale gestito dalla criminalità”.

<sup>6</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari, istituita con legge 10 maggio 2023, n. 53), Relazione annuale (Relatore: on. Morrone) Approvata dalla Commissione nella seduta del 17 dicembre 2024 Comunicata alle Presidenze il 18 dicembre 2024 ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53P. 38.

Dunque, dal punto di vista normativo, non vi è una situazione definibile come di “emergenza rifiuti”, quanto semmai, di emergenza bonifiche rispetto a inquinamenti causati da reati ambientali pregressi.

Curiosamente, tra le pochissime fattispecie non toccate dalla furia repressiva del decreto-legge in commento si segnalano proprio quelle in tema di bonifica (art. 257 d.lgs. n. 152/2006 e 452-*terdecies* c.p.), salvo l’inserimento dell’art. 452-*terdecies* c.p. nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità da reato dell’ente.

Persiste, ovviamente, sul piano fattuale, la situazione di inquinamento causata dalla gestione illegale di rifiuti, protrattasi per decenni; ma tale situazione critica è risolvibile solo con seri programmi di bonifica, cui il provvedimento in esame dedica una sola disposizione (art. 9) e pochi soldi (15 milioni di euro, con i quali sono fattibili una o due bonifiche, a fronte di centinaia di siti contaminati<sup>7</sup>).

La gran parte delle nuove disposizioni ha natura penale: nuove incriminazioni; nuove circostanze aggravanti; trasformazione di contravvenzioni in delitti; generalizzato aumento di pene, con consueto *côté* afflittivo rappresentato dall’ampliamento della gamma dei reati posti a fondamento della responsabilità dell’ente, dalla possibilità di disporre l’amministrazione giudiziaria e di svolgere operazioni sotto copertura, fino a inedite sanzioni accessorie

In terzo luogo, la sentenza Cannavacciolo non ha censurato l’*astratta attuale adeguatezza* della normativa penale italiana in materia di rifiuti o più ampiamente ambientale a contrastare il fenomeno dei roghi dei rifiuti e dell’inquinamento dei suoli e dell’aria (cfr. par. 440), bensì la non tempestiva adozione di misure pertinenti ed efficaci, intervenute solo nel corso del tempo (si pensi al delitto di traffico organizzato di rifiuti, risalente al 2001; al delitto di combustione di rifiuti introdotto nel 2013, e agli ecodelitti del 2015) e, soprattutto, l’effettività della risposta amministrativa e giudiziale per come illustrata dal Governo nella relativa causa.

Più precisamente la Cedu ha osservato che di fronte ad un fenomeno dichiarato grave dallo stesso Governo, dalla Commissione d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti e da altri soggetti, il Governo ha dato conto di soli sette procedimenti penali instaurati nelle aree colpite dal fenomeno.

Tuttavia, al di là degli oneri di allegazione del Governo, non sappiamo quanto diligentemente adempiti davanti alla Cedu, le statistiche ufficiali ci dicono che, a livello nazionale, l’attività delle Procure è stata ed è progressivamente più operosa: la serie storica 2022-2024<sup>8</sup> dimostra l’aumento di procedimenti penali iscritti contro noti per i reati di discarica abusiva, combustione illecita e traffico organizzato di rifiuti, così come l’aumento del numero di relativi procedimenti con esercizio dell’azione penale e di

---

<sup>7</sup> Sui costi delle bonifiche v. A. DI LANDRO, *Il requisito dell’alterazione dell’equilibrio di un ecosistema al crocevia tra i delitti di inquinamento e disastro ambientale*, in *LexambRTDPA*, n. 4/2019, il quale riferisce di studi che già nel 2008 prevedevano costi medi, per l’esecuzione della bonifica di siti di grandi dimensioni, di 13.553.000 euro.

<sup>8</sup> Reati ambientali 2024 - L. 68/2015 e L. 6/2014 - Monitoraggio - (maggio 2025), consultabile in [www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni\\_studi\\_ricerche\\_testo\\_selezionato?contentId=SPS1456153](http://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SPS1456153), Tabella 2 e 3, serie storica anni 2022-2024 al 28 maggio 2025.

persone indagate e imputate; a tale maggiore attivismo inquirente non corrisponde però un aumento delle condanne, che viceversa sono altalenanti negli ultimi tre anni di monitoraggio.<sup>9</sup>

In quarto luogo, la complessiva disciplina penale dei rifiuti, in Italia, almeno sul piano astratto, si caratterizza per l'ampiezza e severità delle fattispecie incriminatrici: riguarda tutti i rifiuti, anche quelli non pericolosi; contempla(va) fattispecie contravvenzionali di pericolo astratto e di mera condotta, punendo già la semplice attività non autorizzata o in contrasto con le prescrizioni impartite, senza necessità che ne derivino danni o pericoli concreti per l'ambiente.

In aggiunta, sono stati progressivamente introdotti delitti puniti più robustamente: dal 2001 il pionieristico traffico organizzato di rifiuti; nel 2013 la combustione illecita di rifiuti, perfino nella forma anticipata dell'abbandono, gestione abusiva o spedizione illecita "in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti"; dal 2015 il delitto di inquinamento e disastro, applicabili anche ove la fonte del meso o macro evento di contaminazione (o di pericolo per l'incolumità pubblica) sia l'ammasso abusivo di rifiuti. Senza dimenticare che già prima del 2015 si registrano condanne per disastro innominato (ambientale) e per avvelenamento delle acque da gestione illegale di rifiuti<sup>10</sup>.

*Breve:* la legislazione penale ambientale italiana è a mio parere adeguata (per tipologia di reati e severità di pene) a fronteggiare forme più o meno gravi di inquinamento da rifiuti.

La lacuna di tutela effettiva e concreta accertata dalla sentenza Cannavacciolo (su di un'area circoscritta, ma che forse può estendersi in scala minore su altre parti del territorio nazionale) dipende da altri fattori: di fronte a violazioni diffuse le risorse umane (personale amministrativo, polizia giudiziaria; organizzazione delle Procure e dei Tribunali) ed economiche impiegate nel contrasto al fenomeno sono impari.

La burocrazia farraginoso e l'ostilità dell'opinione pubblica (*not in my backyards*) rendono difficoltosa l'apertura di siti legali di smaltimento e recupero di rifiuti, così come di discariche autorizzate; stili di vita consumistici e percentuali di raccolta differenziata ancora insufficienti generano enormi quantitativi di rifiuti; la scarsità di siti legali comporta l'aumento dei prezzi di smaltimento con simmetria maggiore

---

<sup>9</sup> Si consideri naturalmente che di regola non vi è corrispondenza tra anno di iscrizione e di esercizio dell'azione penale, da un lato, e anno di condanna/assoluzione dall'altro, e che il numero di Uffici giudiziari che ha fornito i dati non è del tutto omogeneo nei tre anni monitorati, sicché i dati riportati vanno presi con beneficio d'inventario. In ogni caso le condanne per il reato di discarica abusiva sono 116 per il 2024, 148 per il 2023 e 90 per il 2022; le condanne per combustione illecita di rifiuti (art. 256-bis, co. 1 d.lgs. n. 152/2006) sono altalenanti (56 per il 2024, 122 per il 2023, 97 per il 2022, e in modo meno evidente per le contestazioni di combustione illecita aggravata, co. 2, 3 e 4. Quelle per traffico organizzato di rifiuti ammontano a 27 nel 2024, 25 nel 2023 e 52 nel 2022. Per un commento alla precedente serie storica (2020-2022) v. C. RUGA RIVA, *Realtà e prospettive del diritto penale dell'ambiente*, in *Foro it., Questioni attuali di diritto e procedura penale, Gli speciali* 4/2021, 182 ss.

<sup>10</sup> Ne dà conto la Commissione d'inchiesta 2018, par. 3.2.5.1 e ss., pp. 353 ss., in riferimento a taluni imputati nella vicenda "ex Resit", condannati per disastro innominato e avvelenamento delle acque.

appetibilità dei più economici canali illegali gestiti dalla criminalità economica e talvolta mafiosa.

Se il quadro dipinto ha qualche fondatezza, il provvedimento in commento non poggia su reali ragioni di necessità e urgenza, violando così l'art. 77 della Costituzione, e non comporterà benefici nella lotta alla criminalità in materia di rifiuti: non incide sulle cause<sup>11</sup>, non stanziava maggiori risorse per il contrasto, non prevede nuove figure di coordinamento (a livello di Procure, di Tribunali con sezioni dedicate ecc.), e punta tutto sulla repressione penale, anziché anche e soprattutto sulla prevenzione e su di un più efficiente apparato amministrativo di programmazione e controllo<sup>12</sup>.

## 2. Abbandono di rifiuti (e di razionalità politico-criminale?).

Tradizionalmente, l'abbandono di rifiuti è stato configurato come modesta contravvenzione solo ove realizzato dal titolare di imprese o dal responsabile di enti pubblici (art. 256, co. 2 d.lgs. n. 152/2006); viceversa, al privato che abbandonava rifiuti era applicabile la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento a tremila euro, aumentata fino al doppio in caso di rifiuti pericolosi (originario art. 255 d.lgs. n. 152/2006); tale assetto è stato modificato dal d.l. n. 105/2023, conv. in l. n. 137/2023, che ha trasformato l'illecito amministrativo del privato in contravvenzione punita con la sola ammenda da 1.000 a 10.000 euro (fino al doppio in caso di rifiuti pericolosi).

D'altro canto, l'abbandono è sempre stato inteso da dottrina<sup>13</sup> e giurisprudenza come dismissione occasionale di modesti quantitativi di rifiuti<sup>14</sup>; ripetuti abbandoni di

---

<sup>11</sup> Individuate nella Relazione sul ciclo dei rifiuti del 2024, cit., p. 38 s., "in una gestione dei rifiuti (urbani e speciali) troppo complessa e lunga, nella carenza di impianti di smaltimento e trattamento adeguati e distribuiti in modo omogeneo sul territorio e nella relativa prevalenza del conferimento in discarica. Peggiorano la situazione la persistente presenza di attività imprenditoriali che lavorano "al nero" o che comunque trovano preferibile conferire i propri rifiuti di lavorazione attraverso i più economici circuiti illegali, la pressione della criminalità organizzata per sfruttare il mercato dei rifiuti, gli ostacoli al buon andamento del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti da parte degli enti locali (rappresentati dall'elevato tasso di evasione della TARI e dalla scarsità di risorse), nonché le attività illegali svolte sistematicamente nei pressi di diversi insediamenti nomadi del territorio, attivi nel trattare i rifiuti per ricavare materiali (doc. 9/1)".

<sup>12</sup> Come riconosce la citata Relazione sul ciclo dei rifiuti del 2024, "La sfida più significativa resta, ovviamente, quella di carattere preventivo, attraverso una pluralità di iniziative: il rinnovo della mappa degli hotspot del fenomeno; gli investimenti nelle attività volte a risalire, dai siti di sversamento, la filiera della produzione e trasporto di rifiuti, al fine di scoraggiare la scelta imprenditoriale di ricorrere all'illecito ambientale; l'implementazione tecnologica, allo scopo di disporre di sempre nuovi ed aggiornati strumenti di identificazione delle minacce di roghi (come radar a larga gittata, telecamere, sensori e droni). A ciò si aggiunga la necessità di monitorare i numerosi campi nomadi (per la cui mappatura sub doc. 16/1), consolidando programmi ed iniziative volte al superamento o alla riduzione degli insediamenti irregolari ed innalzando il livello di efficacia della vigilanza attorno agli insediamenti anche mediante misure di limitazione della viabilità o dell'accesso".

<sup>13</sup> V. ad es. P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, IV ed., Milano, 2022, 661.

<sup>14</sup> Cfr. ad es. Cass. sez. III, 10 settembre 2015 (dep. 23 ottobre 2015), n. 42719, in *Lexambiente.it*.

quantitativi non esigui, specie se di rifiuti eterogenei, venivano ricondotti alla fattispecie di discarica abusiva<sup>15</sup>, punita in modo marcatamente più severo.

Il quadro normativo, racchiuso in due disposizioni, era dunque chiaro e stabile, e, sul piano dell'applicazione giudiziaria, consentiva di regola ai destinatari del precetto di accedere alla oblazione o alla procedura di estinzione del reato ambientale ex artt. 318-*bis* ss. del d.lgs. n. 152/2006 (salvo il caso dell'abbandono di rifiuti pericolosi da parte dell'imprenditore), previa rimozione dei rifiuti abbandonati e ripristino dello stato dei luoghi concordato con le autorità inquirenti e di polizia giudiziaria.

Ora il quadro diviene più complesso e si moltiplicano le difficoltà nel risolvere le interferenze con altri reati (di discarica abusiva, inquinamento e disastro ambientale).

In primo luogo, l'abbandono di rifiuti viene distribuito su tre fattispecie autonome:

- a) abbandono di rifiuti non pericolosi, art. 255 d.lgs. n. 152/2006;
- b) abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari (e più gravi), art. 255-*bis* d.lgs. n. 152/2006;
- c) abbandono di rifiuti pericolosi, art. 255-*ter* d.lgs. n. 152/2006.

Ciascuna delle tre fattispecie si sdoppia sul piano sanzionatorio in ragione del soggetto attivo del reato (imprenditore o titolare di ente/privato cittadino), dando vita, come vedremo, a distinti reati propri, costruiti come fattispecie autonome.

La condotta, rimasta invariata, è la stessa in tutte e tre le figure, e si incentra sull'abbandono o deposito di rifiuti o sull'immissione nelle acque superficiali o sotterranee in violazione delle disposizioni degli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 152/2006<sup>16</sup>.

Le novità riguardano le sanzioni, sia principali che accessorie, e taluni eventi che connotano sia l'art. 255-*bis* sia l'art. 255-*ter* del d.lgs. n. 152/2006.

### 2.1. L'abbandono di rifiuti non pericolosi.

Il nuovo art. 255 del d.lgs. n. 152/2006 incrimina l'abbandono di rifiuti non pericolosi, ad esclusione di determinate categorie: l'abbandono di rifiuti su strada da veicoli in sosta o in movimento è infatti punito dal Codice della Strada come illecito amministrativo<sup>17</sup>; all'abbandono di mozziconi di sigaretta e di rifiuti di piccolissime dimensioni, quali scontrini, fazzoletti di carta e gomme da masticare, fuori della strada o sulla strada da pedoni si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da a 80 euro a 320 euro (art. 255, co. 1-*bis* d.lgs. n. 152/2006).

---

<sup>15</sup> V. tra i molti C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, V ed., 2024, 178 s.; in giurisprudenza Cass. 14 novembre 2018, n. 11568, Picceri, in *Lexambiente.it*.

<sup>16</sup> Su tale condotta v. da ultimo L. RAMACCI, *L'abbandono di rifiuti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*, in *LexambRTDPA*, n. 3/2021, p. 48 ss.

<sup>17</sup> Cfr. il nuovo art. 15 lett. f) *bis* del Codice della Strada, relativo al divieto di abbandono o getto di piccoli rifiuti non pericolosi in strada, da veicoli in sosta o in movimento.

Nel caso di abbandono di rifiuti non pericolosi, il privato è punito con l'ammenda da millecinquecento a diciottomila euro, e ove l'abbandono o il deposito vengano effettuati mediante l'utilizzo di veicoli a motore, con la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da uno a quattro mesi, secondo le disposizioni di cui al Titolo VI, Capo II, Sezione II del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Qualora l'autore dell'abbandono sia il titolare di impresa o responsabile di ente, si prevede la pena dell'arresto da sei mesi a due anni o dell'ammenda da tremila a ventisettemila euro.

Non è agevole comprendere se la condotta tenuta dall'imprenditore/responsabile di ente configuri una circostanza aggravante o una fattispecie autonoma.

Storicamente si tratta di condotte ben distinte, tanto che l'una costituiva illecito amministrativo e l'altra contravvenzionale; solo con la riforma del 2023 si è prevista l'incriminazione dell'abbandono di rifiuti da parte di privato, con la sanzione della sola ammenda.

In aggiunta può osservarsi che il co. 1.1. costruisce il precetto e la sanzione in modo autonomo, senza rinvii all'ipotesi del co. 1.

Per le citate ragioni sembra trattarsi di fattispecie autonoma.

## 2.2. L'abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari.

L'art. 255-*bis* d.lgs. n. 152/2006 incrimina come autonoma fattispecie delittuosa, punita con la reclusione da sei mesi a cinque anni la medesima condotta di abbandono o deposito di rifiuti non pericolosi sopra richiamata, se:

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

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

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

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

La nuova disposizione sembra alludere ad una realtà alquanto improbabile: un abbandono saltuario di rifiuti *non pericolosi*, in quantità modesta – che se si trattasse di depositi più numerosi e consistenti verrebbe integrato il reato di discarica abusiva<sup>18</sup> –, capace ciò nonostante di creare pericolo per la vita o l'incolumità delle persone, ovvero pericolo di compromissione o deterioramento di una matrice ambientale, o di un ecosistema, o della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.

Forse il nuovo delitto è stato in qualche modo ispirato dall'art. 3, par. 2 lett. ii) della Direttiva Ue 2024/1203<sup>19</sup>, ma se così fosse la norma europea sarebbe stata male

<sup>18</sup> Sulla differenza tra il reato di abbandono di rifiuti e quello di discarica abusiva v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 174 e 178.

<sup>19</sup> Art. 3, par. 2, lett. f) "la raccolta, il trasporto o il trattamento dei rifiuti, la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura, nonché l'attività effettuata in quanto

intesa, non riguardando condotte di abbandono (ma solo di gestione), né condotte concernenti quantitativi trascurabili di rifiuti.

L'art. 255-*bis* d.lgs. n. 152/2006, d'altro canto, rischia di minare la complessiva razionalità del sistema penale in tema di inquinamenti.

Basti pensare che "il pericolo di compromissione o deterioramento:

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

2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna" costituisce elemento costitutivo del delitto di pericolo di inquinamento (art. 452-*quinquies*, co. 2 c.p.), reato a forma libera, rispetto al quale il delitto in esame parrebbe porsi come figura speciale, con condotta a forma vincolata.

Se così fosse, nel caso di pericolo di inquinamento conseguente ad abbandono o deposito di rifiuti si applicherebbe il solo art. 255-*bis* d.lgs. n. 152/2006, con pena (da sei mesi a cinque anni) più elevata sia nel minimo che soprattutto nel massimo rispetto a quella prevista dal delitto di pericolo di inquinamento ambientale (pena da due a sei anni, ridotta da un terzo a due terzi e quindi di un ulteriore terzo ai sensi dell'art. 452-*quinquies*, co. 1 e 2 c.p., pari cioè a 5 mesi e 10 giorni di reclusione nel minimo, e 2 anni e 8 mesi nel massimo).

Se la volontà era di punire di più il risultato è raggiunto, ma a prezzo di una complessiva irrazionalità del sistema sanzionatorio rispetto agli stessi eventi di pericolo causati da altre fonti di inquinamento (ad es. scarichi idrici o emissioni in atmosfera).

Discutibile appare anche la locuzione "se dal fatto deriva pericolo per la vita o l'incolumità delle persone ..."; non è chiaro se si tratti di formula più prolissa che intende evocare il tradizionale concetto di "incolumità pubblica", e cioè di pericolo per un numero indeterminato di persone, oppure se ad integrare l'evento di pericolo basti il pericolo di morte o di lesioni anche solo di alcune persone (pre-)determinate.

La prima opzione sembra preferibile, posto che la seconda introdurrebbe nell'ordinamento una nuova e rara figura di reato di pericolo contro l'integrità fisica individuale<sup>20</sup>, con pene del tutto sproporzionate rispetto, ad esempio, al (teoricamente più grave) reato di lesioni personali colpose<sup>21</sup>.

commerciante o intermediario, se tale condotta: 25 i) riguarda i rifiuti pericolosi quali definiti all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e concerne quantità non trascurabili di tali rifiuti; oppure ii) riguarda rifiuti diversi da quelli di cui al punto i) e provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora". Vero è d'altra parte che i legislatori nazionali possono incriminare anche condotte ulteriori a quelle richieste (cfr. punto 9 dei considerando).

<sup>20</sup> Su tale categoria v. A. GARGANI, *Delitti di pericolo personale e individuale. Osservazioni in prospettiva di riforma*, il LP 9.9.2020. Nel caso in esame si punirebbe il pericolo di morte o di lesioni, mentre nell'art. 452-*ter* c.p. l'evento aggravatore è di lesioni non lievi o di morte effettivamente causati.

<sup>21</sup> Si consideri che qui si incriminerebbe un mero pericolo di lesioni, mentre le lesioni colpose consumate, sia lievi che gravi e gravissime (art. 590 c.p.) sono punite con pena alternativa della reclusione o della multa. Trattandosi di delitto aggravato dagli eventi alternativi descritti nella norma, l'autore ne risponderà solo ove li abbia cagionati con colpa, qualora si acceda alla tesi della circostanza aggravante; se si opta per la tesi della fattispecie autonoma occorrerà il dolo dell'evento di pericolo. Ad analoga irrazionalità porta il confronto con la figura del tentativo di lesioni dolose, punito meno severamente (da 6 mesi a 3 anni,

Si pone inoltre un problema di interferenza con il disastro ambientale, nella forma del pericolo di disastro ex art. 452-*quinqüies*, co. 2 c.p.

Anche qui, non si comprende come un abbandono saltuario di rifiuti non pericolosi possa risultare pericoloso per l'incolumità pubblica.

A ben vedere l'art. 255-*bis* d.lgs. n. 152/2006 crea solo confusione, interferendo con fattispecie più generali di (pericolo di) inquinamento e di disastro ambientale, che hanno il loro sottostante referente criminologico più plausibile nel reato di discarica abusiva.

Fino ad oggi i due reati (discarica abusiva e inquinamento/disastro) concorrevano e il loro autore subiva una pena congrua; con la nuova norma si crea una figura speciale che rischia tra l'altro di mettere fuorigioco le figure generali, ingenerando disparità di trattamento rispetto a inquinamenti non da rifiuti.

Anche l'ulteriore evento contenuto nell'art. 255-*bis*, lett. b) ("il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati ai sensi dell'articolo 240 o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze") appare discutibile sul piano politico criminale: perché mai abbandonare rifiuti non pericolosi in un sito già contaminato dovrebbe essere più grave che abbandonarli in un sito "normale", o a maggior ragione in un parco naturale incontaminato? Se mai sembrerebbe ragionevole il contrario: abbandonare rifiuti in un terreno già fortemente inquinato è meno grave che abbandonarlo in siti ancora naturalisticamente "sani".

La pena per i titolari di imprese e per i responsabili di enti è più severa: da nove mesi a cinque anni e sei mesi. Si tratta di fattispecie autonoma (cfr. gli argomenti già spesi *sub* par. 2.1. per l'analoga formula contenuta nell'art. 255 d.lgs. n. 152/2006)

Ai sensi del co. 3, quando l'abbandono o il deposito vengono effettuati mediante l'utilizzo di veicoli a motore, al conducente del veicolo si applica, altresì, la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da due a sei mesi. Si applicano le disposizioni di cui al Titolo VI, Capo II, Sezione II del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285

### 2.3. L'abbandono di rifiuti pericolosi.

Il nuovo art. 255-*ter* d.lgs. n. 152/2006 è dedicato all'abbandono di rifiuti pericolosi.

Mentre l'originaria contravvenzione era punita con l'arresto da tre mesi a un anno e con l'ammenda da 2.600 a 26.000 euro, l'attuale figura è costruita come delitto doloso, punito con la reclusione da uno a cinque anni, pena ben più elevata di quella prevista per le lesioni personali dolose non gravi (art. 582 c.p.) e comparabile con quella prevista per il tentativo di lesioni gravi<sup>22</sup> e per l'omicidio colposo<sup>23</sup>.

---

diminuita da 1/3 a 2/3) rispetto alla fattispecie in commento.

<sup>22</sup> Minimo edittale pari a 12 mesi, e massimo edittale pari a 4 anni e 8 mesi.

<sup>23</sup> Ugual massimo edittale; minimo edittale di sei mesi ex art. 589 c.p., di un anno nel caso di specie. In caso di abbandono colposo la pena, ex art. 259-*ter*, è diminuita da un terzo a due terzi.

L'art. 255-ter contempla poi gli eventi aggravanti che abbiamo già visto (*supra*, 2.2.) caratterizzare – lì come elementi costitutivi di fattispecie autonoma – l'art. 255-bis del d.lgs. n. 152/2006, ovvero il pericolo per la vita o l'incolumità delle persone, o pericolo di compromissione o deterioramento delle matrici ambientali o di un ecosistema, o l'essere l'abbandono intervenuto in siti contaminati.

In particolare, si candidano a titolo esemplificativo a integrare la fattispecie in commento i rifiuti pericolosi rispettivamente rientranti nelle categorie HP6 (Tossicità acuta), HP7 (Cancerogeno), HP9 (Infettivo) e HP11 (Mutageno), per quanta riguarda il pericolo per la vita o l'incolumità delle persone, e HP14 (ecotossico) per quanto concerne il pericolo per l'ambiente.

Naturalmente si tratta di classificazioni astratte: per integrare la fattispecie di abbandono di rifiuti pericolosi (co. 2, n. 1) occorrerà l'ulteriore prova del *pericolo in concreto* (in ragione delle modalità di deposito del rifiuto, della vicinanza o meno con persone, del contatto diretto o meno con il suolo, l'aria o l'acqua ecc.).

La natura degli eventi aggravanti<sup>24</sup> è di difficile classificazione.

Da un lato il pericolo (concreto) di compromissione o deterioramento delle matrici ambientali o di un ecosistema costituisce sviluppo del pericolo astratto contemplato dal fatto-base; analogamente il fatto ove realizzato in sito già contaminato comporta agli occhi del legislatore un avvicinamento alla effettiva compromissione della matrice ambientale.

Dall'altro però tale rapporto di progressione non vale per il "pericolo per la vita o l'incolumità delle persone", che si riferisce a bene diverso.

Anche per motivi garantistici, nel dubbio, pare preferibile l'inquadramento come elemento costitutivo di fattispecie autonoma<sup>25</sup>; in tal modo occorrerebbe provare il dolo degli eventi, mentre aderendo alla tesi della circostanza aggravante basterebbe l'imputazione per colpa.

Un argomento sistematico contro la qualificazione dell'evento aggravante come circostanza aggravante è desumibile dal confronto con l'art. 259-bis d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal medesimo art. 1 del decreto-legge in commento, che viceversa indica espressamente come circostanza aggravante l'essere taluni delitti realizzati dall'imprenditore.

Insomma, se il legislatore avesse inteso qualificare gli eventi in commento come circostanza aggravante ben avrebbe potuto farlo inserendoli in una apposita ed espressa circostanza aggravante, dichiarandola applicabile a tutti i delitti ivi richiamati; la ripetizione della formula in distinti commi all'interno delle varie figure di reato, con autonome cornici edittali, spinge verso l'inquadramento come elementi aggravanti costitutivi di autonome figure delittuose.

Al co. 3 compare ancora una volta l'aggravamento di pena laddove la condotta sia tenuta dal titolare di impresa o responsabile di ente, con aumenti di pena minimali:

---

<sup>24</sup> A rigore, peraltro, il realizzarsi del fatto in un sito avente determinate caratteristiche ambientali non è neppure un evento, ma contrassegna il verificarsi della condotta in un dato contesto spaziale.

<sup>25</sup> Sul tema si rinvia in generale a G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G. GATTA, *Manuale di diritto penale*, XIII ed., Milano, 2024, 666.

rispetto alla fattispecie del co. 1 la pena è identica nel minimo edittale e aumentata nel massimo di meno di 1/3 (cinque anni e sei mesi, ovvero di poco più di un quarto).

Anche in questo caso sembra trattarsi di fattispecie autonoma (cfr. *supra*, par. 2.1.); può inoltre invocarsi *a contrario* l'aggravante contemplata dall'art. 259-*bis* 152/2006, che non richiama l'art. 255-*ter*.

Il lieve aumento di pena ha probabilmente a che fare con l'inconscio legislativo: rispetto ad una pena già troppo elevata e a un elemento differenziale (lo *status* soggettivo) che ricorrerà quasi sempre, non residuava spazio per aumenti significativi di pena.

### 3. La gestione abusiva di rifiuti.

L'originaria contravvenzione di gestione abusiva di rifiuti, punita con l'arresto da 3 mesi ad 1 anno o l'ammenda da 2.600 a 26.000 euro (nel caso di rifiuti non pericolosi) e con l'arresto da 6 mesi a 2 anni e l'ammenda da 2.600 a 26.000 euro (in caso di rifiuti pericolosi) viene trasformata in delitto punito con la reclusione da sei mesi a tre anni (se avente ad oggetto rifiuti non pericolosi), ovvero da uno a cinque anni (se relativa a rifiuti pericolosi).

A mio parere l'*upgrade* non è in linea con la struttura del reato, che rimane "intrinsecamente" contravvenzionale, nel senso che la condotta di esercizio di attività in materia di rifiuti senza valida autorizzazione o in violazione delle prescrizioni è tipicamente e storicamente appannaggio del reato contravvenzionale, come inosservanza di regole amministrative a contenuto disciplinare-cautelare.

Grande importanza pratica avrà la risoluzione del quesito teorico relativo alla natura dell'aumento di pena previsto per la gestione abusiva di rifiuti pericolosi: circostanza aggravante o fattispecie autonoma?

A me pare che sia più convincente la prima interpretazione: sia perché vi è un richiamo agli stessi fatti, con la pericolosità dei rifiuti come unico elemento specializzante; sia perché, sul piano sistematico, quando il legislatore ha voluto distinguere le fattispecie in ragione della natura dei rifiuti lo ha fatto esplicitamente in separate fattispecie (vedi artt. 255, 255-*bis* e 255-*ter* d.lgs. n. 152/2006).

Ritengo però che la giurisprudenza finirà, come fin qui ha fatto,<sup>26</sup> con l'avallare la tesi opposta (cioè della natura autonoma), soprattutto per evitare bilanciamenti che porterebbero a (potenzialmente) elidere i robusti aumenti sanzionatori previsti per la gestione illecita di rifiuti pericolosi.

La qualificazione della fattispecie di gestione abusiva di rifiuti pericolosi come fattispecie autonoma o come circostanza aggravante non incide viceversa sulla applicazione della custodia cautelare in carcere, possibile accedendo ad entrambe le opzioni interpretative, e probabile vero obiettivo dell'inasprimento delle pene.

---

<sup>26</sup> Cfr. Cass. sez. III, 21 gennaio 2003, n. 9375, D'Antoni, CED 224171.

Si tratterebbe infatti di circostanza ad effetto speciale, come tale da considerarsi ai fini della determinazione della pena per l'applicazione delle misure cautelari (art. 278 c.p.p.).

Una possibile forte mitigazione delle pene potrà conseguire alla applicazione dell'art. 259-ter d.lgs. n. 152/2006 (cfr. *infra*, 8), qualora la gestione abusiva venga rimproverata a titolo di colpa (ad esempio per negligenza nel rinnovo di autorizzazioni, per errori colpevoli nella classificazione dei rifiuti o nelle modalità di stoccaggio o trasporto, ecc.).

Il co. 1-bis riprende gli eventi aggravatori che abbiamo già visto caratterizzare gli artt. 255-bis e 255-ter del d.lgs. n. 152/2006 (cfr. *supra*, 2.2. e 2.3. per il relativo commento), collegandoli sia alla condotta di gestione abusiva di rifiuti non pericolosi (in tal caso la pena è la stessa prevista per la gestione abusiva di rifiuti pericolosi) che alla gestione di rifiuti pericolosi (pena da 2 anni a 6 anni e 6 mesi di reclusione).

Anche in questo caso si pone la questione della natura di tale fattispecie, ma la soluzione appare particolarmente difficile.

Da un lato il rinvio ai fatti di cui al co. 1 milita per la natura di circostanza aggravante; dall'altro però, oltre a quanto già sostenuto (cfr. *supra*, 2.2. e 2.3.) la collocazione in un autonomo comma e la presenza di una autonoma cornice edittale (a differenza di quanto previsto dall'art. 256, co. 1 d.lgs. nella distinzione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi) e, soprattutto, la ripetizione della identica formula che nel caso dell'abbandono configura autonome fattispecie spingono verso la natura autonoma della fattispecie.

L'art. 256 co. 1-ter prevede che nel caso in cui le violazioni di cui ai commi 1 e 1-bis siano commesse mediante l'utilizzo di veicoli a motore, al conducente del veicolo si applichi, altresì, la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da tre a nove mesi, secondo le disposizioni di cui al Titolo VI, Capo II, Sezione II del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

L'art. 256 co. 1-quater specifica che "alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per taluno dei fatti di cui ai commi 1 e 1-bis, consegue la confisca del mezzo utilizzato per la commissione del reato, salvo che appartenga a persona estranea al reato".

Si tratta di disposizione già applicabile in precedenza, pur collocata nel corpo dell'art. 259, co. 2 d.lgs. n. 152/2006.

Infine, l'art. 1, co. 1 lett. a) del d.l. in commento è intervenuto sull'art. 212 del d.lgs. n. 152/2006, prevedendo al co. 19-ter, in capo all'impresa che esercita autotrasporto di cose per conto di terzi, in caso di determinate violazioni delle disposizioni di cui al titolo VI del d.lgs. n. 152/2006, la sanzione accessoria della sospensione dall'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi, e la sanzione della cancellazione nel caso di recidiva.

### 3.1. La discarica abusiva.

Anche il reato di discarica abusiva (art. 256, co. 3 d.lgs. n. 152/2006) subisce varie modifiche, che vedremo subito, mentre non vengono emendati i noti difetti: sia quelli formali (persiste il riferimento al maccheronico art. 29-quattordices, anziché *quater decies*, trattandosi di avverbio numerale), sia quelli sostanziali, come l'omessa definizione di discarica abusiva rilevante ai fini penali; sarebbe stata l'occasione propizia per fornire una definizione legislativa precisa, possibilmente quantitativa (ad es. in metri cubi di materiale abbandonato), riconducendo al formante legislativo quello che fin qui è stato appaltato al formante giurisprudenziale.

Le modifiche apportate riguardano il trattamento sanzionatorio: anche qui la contravvenzione viene trasformata in delitto punito con la sola reclusione: da uno a cinque anni per i rifiuti non pericolosi; da un anno e sei mesi a cinque anni e sei mesi se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi.

D'altro canto, compaiono i soliti eventi aggravanti che già abbiamo visto connotare l'abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari, di rifiuti pericolosi, così come la gestione abusiva di rifiuti, al cui commento si rinvia

In tale ultimo caso la pena è della reclusione da due a sei anni, e addirittura da due anni e sei mesi a sette anni laddove riguardi rifiuti pericolosi nei casi di cui all'art. 256, co. 3-*bis* lett. b).

Cornici edittali assai robuste, più alte di quelle previste per l'omicidio colposo e comparabili a quelle previste per le lesioni dolose gravi, ed anche, nei casi aggravati, per rimanere ad un bene giuridico omogeneo, a quelle previste per il delitto di inquinamento doloso, che pure è delitto di danno, a differenza di quello di discarica abusiva, che rimane di pericolo.

Anche qui vale quanto osservato a proposito dell'abbandono di rifiuti qualificato dagli eventi aggravatori: ove dal fatto della discarica derivi "pericolo per la vita o l'incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna", la disposizione in commento assorbe l'evento di pericolo descritto nell'art. 452-*quinquies*, co. 2.

Qualora invece la discarica causi effettivamente un danno ambientale, nella forma della compromissione o del deterioramento significativi e misurabili (e non solo un pericolo), allora il delitto in commento concorrerà con quello di inquinamento, salvo ritenere l'assorbimento del primo delitto nel secondo, in termini di progressione dell'offesa<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Sul tema v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 286.

### 3.2. L'inosservanza delle prescrizioni

Il legislatore è intervenuto sull'art. 256, co. 4 d.lgs. n. 152/2006 solamente aggiornando i rinvii ai commi precedenti, tra i quali compaiono ora il co. 1-*bis* e il co. 3-*bis*, ovvero le ipotesi di gestione abusiva e di discarica abusiva di rifiuti aggravate dai più volte richiamati eventi di pericolo.

Così facendo, tuttavia, il legislatore ha stravolto la struttura delle relative fattispecie.

Nella versione originaria si trattava di fattispecie contravvenzionali meramente "formali": nella lettura formalistica della giurisprudenza qualsiasi violazione del titolo abilitativo integrava il reato. Ora invece all'accusa spetterà un onere ben più gravoso, e a ben vedere paradossale: dovrà provare che una violazione formale ha creato... un pericolo sostanziale.

## 4. La combustione illecita di rifiuti.

Anche la fattispecie di combustione illecita<sup>28</sup> subisce qualche ritocco.

La controversa fattispecie di abbandono di rifiuti in funzione della successiva combustione illecita viene confermata, con la stessa identica pena, in spregio ai dubbi da più parte sollevati in rapporto al principio di uguaglianza-ragionevolezza<sup>29</sup>.

Anzi, allo scopo di inasprire ulteriormente la disciplina, viene aggiunto un co. 2, ai sensi del quale "se i fatti di cui agli art. 255-*bis*, 255-*ter*, 256 e 259 sono commessi in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti, le pene per i predetti reati non possono essere inferiori a quelle stabilite dal comma 1", ovvero da due a cinque anni o da tre a sei anni di reclusione, a seconda della natura dei rifiuti oggetto del "progetto" di combustione.

La complessiva disciplina rimane alquanto discutibile: la semplice volontà (oggettivata?) di bruciare rifiuti viene equiparata al bruciarli effettivamente, e le più varie condotte a monte (di abbandono, gestione abusiva, spedizione illegale) divengono marcatamente più gravi in vista di un evento futuro che non si realizzerà e che alla stregua della lettera della legge non deve nemmeno integrare gli estremi del tentativo punibile.

Viene inoltre introdotta al co. 3-*bis* la consueta fattispecie riferita al pericolo per le matrici ambientali o per l'incolumità delle persone o all'essere il reato commesso in siti contaminati, con aumenti di pena diversamente modellati a seconda che i fatti riguardino rifiuti pericolosi o non pericolosi.

Si tratta di fattispecie autonome (cfr. *supra*, 2.4. per analogia questione), come si desume anche dal rinvio operato dal co. 3-*ter* ai "fatti", al plurale, di cui al co. 3-*bis*.

---

<sup>28</sup> Sulla quale v. per tutti A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*, in *Dir. pen. cont.*, 17.2.2014 e C. RUGA RIVA, *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo...*, in *Lexambiente.it*, 11.12.2013.

<sup>29</sup> V. per tutti RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 193.

Ai sensi del co. 3-ter se ai fatti di combustione illecita qualificati dagli eventi sopra riportati (non dunque alla combustione illecita di rifiuti-base) segue l'incendio, le pene ivi previste sono aumentate sino alla metà, ovvero possono arrivare a 9 anni per i rifiuti non pericolosi e a 10 anni e 6 mesi per quelli pericolosi; si tratta di una circostanza aggravante (si rinvia per la condotta ai fatti di cui al comma 3-bis, ed anche l'aumento di pena è parametrata alle pene ivi indicate), con pene draconiane e di dubbia proporzionalità.

L'aggravante è mal costruita: ingloba l'incendio (e dunque assorbe la fattispecie prevista dall'art. 423 c.p.), che nel lessico penalistico è tradizionalmente inteso come fuoco di vaste dimensioni e di difficile spegnimento, pericoloso per l'incolumità pubblica; tuttavia la proiezione offensiva verso l'incolumità delle persone è già presa in carico dall'art. 256-bis co. 3-bis lett. a), sicché si rischia di sanzionare due volte un pericolo identico, seppure causato da fonti diverse (dapprima dai rifiuti combusti e poi da un fuoco di più vaste dimensioni e sviluppo).

Anche lo scopo di inasprimento delle pene non è stato forse ben soppesato, e Dracone si rivela Tafazzi.

La pena massima per l'incendio è pari a sette anni di reclusione, sicché in caso di concorso di reati, precluso dalla aggravante in commento, la pena per l'autore della combustione illecita di rifiuti non pericolosi sarebbe stata di 6 anni di reclusione (per la combustione) più 7 anni (per l'incendio), e cioè di 13 anni complessivi, contro i 9 della nuova disciplina; per la combustione illecita di rifiuti pericolosi seguita dall'incendio la disciplina attuale comporta la pena massima di 10 anni e 6 mesi, quella "generale" conseguente al concorso di reati comporterebbe la pena massima teorica di 14 anni.

Si segnala infine che il co. 3 (aggravante di impresa) è stato abrogato, e la relativa aggravante è confluita nel nuovo art. 259-bis del d.lgs. n. 152/2006; la numerazione data al co. 3-bis è dunque errata, non essendovi alcun co. 3.

## 5. I reati di falso.

La "furia" verde ha colpito anche i reati di falso concernenti i formulari relativi a trasporti di rifiuti pericolosi (art. 258, co. 4 d.lgs. n. 152/2006); l'originario rinvio *quoad penam* all'art. 483 c.p.<sup>30</sup> (sanzione fino a due anni di reclusione) è sostituito dalla pena da uno a tre anni di reclusione; la stessa pena è applicabile anche nel caso di predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti con dati mendaci (art. 258, co. 4 d.lgs. n. 152/2006).

L'elevato carico sanzionatorio può essere ulteriormente inasprito nel caso di applicazione dell'aggravante teleologica "verde" (art. 452-novies primo periodo c.p.); è infatti verosimile che i falsi in questione siano strumentali alla commissione di altri reati (gestione abusiva, spedizione illegale, traffico organizzato di rifiuti ecc.), che essendo

---

<sup>30</sup> Il formulario, infatti, non aveva e non ha natura di atto pubblico, cfr. P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit. 831.

divenuti delitti (o essendolo già) integrano il delitto-scopo ambientale richiesto dall'aggravante.

Viene prevista la confisca dei mezzi utilizzati per il trasporto con l'impiego dei formulati o dei certificati di analisi mendaci, salvo che appartenga a persona estranea al reato (co. 4-*bis*)

## 6. La spedizione illegale di rifiuti.

L'art. 259 d.lgs. n. 152/2006 viene aggiornato nel rinvio alla fonte eurounitaria pertinente, con coerente modifica dalla rubrica, ora correttamente indicata come "Spedizione illegale di rifiuti".

L'originaria contravvenzione punita con l'arresto fino a due anni viene sostituita da un delitto punito con la reclusione da uno a cinque anni, ove la spedizione illegale riguardi rifiuti non pericolosi.

Ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 259 d.lgs. n. 152/2006 la pena è aumentata – fino a un terzo – ove la spedizione riguardi rifiuti pericolosi. Si tratta di circostanza aggravante, come può desumersi dal rinvio implicito alla medesima condotta e alla pena base di cui al periodo precedente.

Il co. 2 è rimasto invariato, ma essendo cambiate le disposizioni cui esso fa rinvio il risultato è di confusione; la disposizione in commento prevede infatti la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto non solo per il reato di cui al co. 1, ma anche per quelli di gestione abusiva e di falso; senonché il legislatore è intervenuto espressamente – come visto – prevedendo la confisca obbligatoria direttamente nel corpo degli artt. 256 e 258, escludendola però nei confronti della persona estranea al reato.

Le norme speciali prevalgono su quella più generale in commento, che appare dunque inapplicabile agli artt. 256 e 258 d.lgs. n. 152/2006.

D'altra parte, sia per ragioni sistematiche che di garanzia, (anche) la disposizione in commento, relativamente alla fattispecie di spedizione illegale di rifiuti, va interpretata nel senso di escludere la confisca del mezzo ove appartenga a persona estranea al reato.

## 7. L'aggravante dell'attività di impresa.

Il nuovo art. 259-*bis* d.lgs. n. 152/2006 prevede l'aggravante di un terzo della pena se i fatti previsti dagli artt. 256 (gestione abusiva di rifiuti), 256-*bis* (combustione illecita) e 259 d.lgs. n. 152/2006 (spedizione illegale) sono realizzati nell'ambito di attività di impresa o comunque di attività organizzata (primo periodo), aggiungendo che "il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa. Ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231".

L'aggravante replica la formula già contenuta nell'originario art. 256-*bis* d.lgs. 152/2006, e intende irrobustire il trattamento sanzionatorio a carico dell'imprenditore, anche di fatto o clandestino, e comunque di colui che operi nell'ambito di una attività organizzata (enti no profit, associazioni varie, enti pubblici non economici)<sup>31</sup>.

L'aggravante è discutibile sul piano politico criminale: si insegna che l'aggravante è elemento accidentale, eventuale, ma nel caso di specie i reati cui si applica, nella realtà criminologica, sono e saranno quasi sempre commessi da imprenditori, magari di fatto o clandestini.

È un'aggravante che assomiglia molto ad un elemento costitutivo trattandosi di reati se non formalmente propri<sup>32</sup> quanto meno tipici dell'imprenditore.

Il secondo periodo dell'art. 259-*bis* sembra indicare una responsabilità dell'imprenditore di natura oggettiva, o quanto meno una scivolosa responsabilità per la posizione, entrambe da respingere alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata al principio di personalità della responsabilità penale e di colpevolezza.

Pertanto l'imprenditore, formale o di fatto, che non abbia materialmente commesso i reati richiamati dall'art. 259-*bis* ne risponderà se e solo se vi sono elementi che ne possano fondare la rimproverabilità (ad esempio mancato controllo documentale nella spedizione illegale di rifiuti; mancata predisposizione di sistemi di controllo nella gestione abusiva dei rifiuti, ad esempio nel caso di omesse prescrizioni sui criteri di classificazione dei rifiuti o di verifica delle autorizzazioni in capo a trasportatori/smaltitori).

## 8. La punibilità per colpa.

L'incriminazione come delitti dolosi dei reati di abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari, di abbandono di rifiuti pericolosi, di gestione abusiva di rifiuti e di spedizione illegale di rifiuti, puniti con pena detentiva robusta, ha verosimilmente indotto il legislatore ad introdurre una notevole mitigazione di pena (da un terzo a due terzi), in caso di loro realizzazione colposa, analogamente a quanto previsto dall'art. 452-*quinquies* per i delitti di inquinamento e disastro ambientale.

Si tratta di fattispecie autonoma, e non di circostanza attenuante.

Da un lato il precedente articolo (259-*bis*) è espressamente qualificato come circostanza aggravante, mentre l'art. 259-*ter*, che lo segue, non riporta la dicitura di circostanza attenuante.

---

<sup>31</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 197; individua il *discrimen* nella professionalità dell'attività di impresa rispetto all'assenza di tale requisito nella attività comunque organizzata, L. CORNACCHIA, *Diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2024, 279.

<sup>32</sup> La spedizione illegale, riguardando spedizioni transfrontaliere di rifiuti, presuppone ineluttabilmente una organizzazione di risorse umane ed economiche; per la natura sostanzialmente propria del reato di gestione abusiva di rifiuti, negata dalla giurisprudenza. Per un richiamo categoria dei reati a soggettività ristretta, nel caso di specie riferita agli imprenditori soggetti al regime amministrativo previsto per i gestori di rifiuti, v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit. 169; L. CORNACCHIA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 264.

D'altro lato dolo e colpa caratterizzano illeciti strutturalmente diversi, sia sul piano della tipicità che del coefficiente psicologico, e, sul piano sanzionatorio, tale differenza rischierebbe di perdersi nel caso di bilanciamento con circostanze aggravanti.

L'art. 259-ter può leggersi come cartina di tornasole della artificiosa operazione legislativa, che ha trasformato in delitti reati tradizionalmente e vorremmo dire strutturalmente contravvenzionali, la cui commissione colposa (in violazione delle tante norme e prescrizioni a contenuto preventivo-cautelare) rappresenta l'ipotesi normale.

Non è allora un caso che l'art. 259-ter non si applichi al solo art. 256-bis, ovvero alla combustione illecita, quello sì delitto tipicamente doloso ("appicca..." è verbo che allude a condotta volontaria).

## 9. Le modifiche agli ecodelelli.

I delitti di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-sexies c.p.) e di traffico organizzato di rifiuti (art. 452-quaterdecies c.p.) sono modificati con l'introduzione di una identica aggravante<sup>33</sup> (aumento della pena fino alla metà), laddove i fatti causino gli eventi di pericolo ivi descritti (quelli che abbiamo già visto applicarsi ai delitti di abbandono gestione abusiva, discarica abusiva, combustione illecita e spedizione illegale).

Rimandiamo pertanto al relativo commento, limitandoci ad osservare che qui gli aumenti di pena sono calcolati sulla pena base, configurandosi come circostanze aggravanti, diversamente da quanto previsto in relazione ad altri delitti (ad es. artt. 255-ter, 256 e 259 d.lgs. n. 152/2006).

Poiché si tratta in entrambi i casi (artt. 452-sexies e 452-quaterdecies c.p.) di reati di pericolo contro l'ambiente, occorrerà evitare scivolosi automatismi rispetto alla aggravante del pericolo per le matrici ambientali o per l'ecosistema. I due delitti, nella loro configurazione-base, sono reati di pericolo astratto; l'aggravante presuppone invece una valutazione circa la *concreta* pericolosità (in ragione delle modalità di abbandono o traffico, delle caratteristiche del terreno e di tutte le circostanze del caso concreto).

Anche in questo caso si pongono problemi di interferenza con i delitti di inquinamento e disastro ambientale, in relazione alla incriminazione del pericolo di loro realizzazione (art. 452-quinquies co. 2 c.p.).

Il traffico organizzato di rifiuti, al pari del traffico di materiale ad alta radioattività, aggravato dalla causazione di pericolo per l'ambiente o l'incolumità pubblica, è punito con la pena massima della reclusione fino a 9 anni; le fattispecie "generali" di pericolo di inquinamento o disastro ambientale sono rispettivamente punite con la pena massima di 2 anni e 8 mesi e di 6 anni e 8 mesi di reclusione.

Le due figure, nella forma aggravata dagli eventi ivi descritti, dovrebbero considerarsi speciali – rispetto al pericolo di compromissione delle matrici ambientali e

---

<sup>33</sup> L'aggravante riguarda eventi parzialmente già descritti negli originari co. 2 e 3 dell'art. 452-sexies c.p., ma non nell'art. 452-quaterdecies c.p.

di offesa alla pubblica incolumità – e assorbenti rispetto alle figure generali del pericolo di inquinamento e disastro ambientale previste dall’art. 452-*quinquies*, co. 2 c.p.

In assenza delle due nuove figure speciali (artt. 452-*sexies*, co. 2 e 452-*quaterdecies*, co. 2 c.p.) la pena massima in caso di concorso delle due figure base (artt. 452-*sexies*, co. 1 e 452-*quaterdecies*, co. 1 c.p.) con il delitto di pericolo di inquinamento sarebbe stata di poco inferiore (8 anni e 8 mesi); la pena massima in caso di concorso con il delitto di disastro ambientale sarebbe stata viceversa ben superiore ai 9 anni di reclusione, e più precisamente pari a 15 anni e 8 mesi di reclusione.

Anche in tale ultimo caso il legislatore si crede Dracone ma si rivela Tafazzi.

Il legislatore ha invece perso l’occasione di intervenire sui due aspetti più problematici, rispettivamente concernenti il significato degli elementi costitutivi “rifiuti ad alta radioattività” (art. 452-*sexies* c.p.) e “ingenti quantitativi di rifiuti” (art. 452-*quaterdecies* c.p.)

#### **10. L’esclusione dal campo di applicazione dell’art. 131-*bis* c.p.**

L’art. 131-*bis* del c.p. viene modificato con l’introduzione di un comma 3, n. 4-*ter*, che ingrossa le fila dei reati per i quali non è ammessa l’applicazione dell’art. 131-*bis* c.p.: “...delitti consumati o tentati previsti dagli articoli 255-*ter*, 256, commi 1-*bis*, 3 e 3-*bis*, 256-*bis*, e 259 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

La deroga sembra poco opportuna.

Un saltuario abbandono di rifiuti pericolosi, una tentata spedizione illegale di pochi rifiuti, una combustione illecita di modesti quantitativi di rifiuti potrebbero non aver causato danni e neppure pericoli concreti, tanto che, ad es., nell’assetto normativo precedente all’abbandono di rifiuti pericolosi poteva applicarsi – e spesso si applicava – la procedura di estinzione delle contravvenzioni.

Ora invece sia la procedura di estinzione ex artt. 318-*bis* ss. d.lgs. n. 152/2006 sia l’istituto della particolare tenuità del fatto sono esclusi sempre e comunque, pur potendo riguardare casi in cui non si è verificato un pericolo concreto per l’ambiente o si è verificata una offesa particolarmente tenue.

#### **11. Norme processuali.**

L’art. 382-*bis* c.p.p. viene modificato, con l’aggiunta dei principali ecodelitti contenuti nel codice penale, dell’abbandono di rifiuti pericolosi e non pericolosi in casi particolari, della gestione abusiva di rifiuti pericolosi, della combustione illecita di rifiuti e della spedizione illegale tra quelli per i quali è consentito l’arresto in flagranza differita, alle condizioni ivi indicate, e comunque entro le 48 ore dalla commissione dei fatti.

L’intento è di valorizzare foto e videoregistrazioni e di consentire l’acquisizione di prove senza pregiudicare sviluppi investigativi che potrebbero suggerire agli inquirenti di non intervenire subito.

Viene inoltre modificato l'art. 9 della l. n. 146/2006, dedicato alle operazioni sotto copertura. I principali ecodeletti codicistici e gli ecodeletti inseriti (o già previsti) nel d.lgs. n. 152/2006 vengono inseriti nell'elenco dei reati in relazione ai quali gli ufficiali di polizia giudiziaria sotto copertura, autori di condotte tipiche, non sono punibili.

A titolo esemplificativo si pensi ad acquisti come intermediari di rifiuti oggetto di traffico organizzato, a condotte di supporto nella realizzazione di discariche abusive ecc.

L'estensione a delitti come l'abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari e di rifiuti pericolosi, ma anche di gestione abusiva di rifiuti pericolosi, appare eccessiva; per fatti fino a ieri puniti come modeste contravvenzioni si autorizzano gli ufficiali di polizia giudiziaria a operazioni sotto copertura storicamente ammesse solo per gravi delitti.

## 12. Le sanzioni per gli enti.

Le imprese, vero soggetto attivo della criminalità ambientale a dispetto dei reati apparentemente comuni che costellano il diritto penale dell'ambiente, sono destinatarie di numerose novità normative.

L'art. 212 del d.lgs. n. 152/2006, al co. 19-ter, prevede la sanzione accessoria della sospensione da 15 giorni a 2 mesi dall'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi per l'impresa che, essendovi tenuta, non risulta iscritta all'Albo nazionale dei gestori ambientali e commette una violazione delle disposizioni di cui al titolo VI della Parte quarta del d.lgs. n. 152/2006 nell'ambito della attività di trasporto; in caso di recidiva si applica la cancellazione dal medesimo Albo.

L'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) aggiunge i principali ecodeletti codicistici e i principali nuovi delitti contenuti nel d.lgs. 152/2006 in materia di rifiuti all'elenco di quelli che, alle condizioni ivi indicate, possono comportare l'amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento di determinate attività economiche.

V'è da chiedersi se uno strumento tanto delicato possa essere giustificato anche in casi nei quali ci si imbatta in soggetti indagati per abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari, o di rifiuti pericolosi, o di gestione abusiva di rifiuti pericolosi (nella interpretazione giurisprudenziale anche ad es. in caso di uno o pochissimo trasporti, smaltimenti abusivi ecc.).

Infine, l'art. 25-undecies viene notevolmente rimaneggiato, con alcune *new entry*, relative sia agli ecodeletti contenuti nel titolo VI-bis del c.p. (impedimento del controllo e omessa bonifica), sia ai nuovi ecodeletti inseriti nel d.lgs. n. 152/2006, in parte già rientranti nel catalogo dei reati "231" nella originaria forma contravvenzionale; è stato inoltre aggiunto il delitto previsto dall'art. 256-bis d.lgs. n. 152/2006.

In sintesi, rimane fuori dalla gamma dei reati presupposto della responsabilità dell'ente la sola contravvenzione di abbandono di rifiuti non pericolosi.

Si assiste inoltre ad un generalizzato aumento delle sanzioni pecuniarie previste sia per gli ecodeletti codicistici che per i nuovi delitti contenuti nel d.lgs. n. 152/2006; in quest'ultimo caso la sanzione è diminuita da un terzo a due terzi per le ipotesi colpose.

Viene inoltre estesa la gamma dei reati ambientali per i quali si applicano sanzioni interdittive (art. 25-*undecies* co. 7).

Il legislatore non ha viceversa tenuto conto delle novità normative in tema di responsabilità da reato degli enti contenute nella Direttiva UE 2024/1203, sia in tema di sanzioni, con riferimenti a percentuali di fatturato<sup>34</sup>, che di obbligo “di istituire sistemi di dovuta diligenza [*due diligence*] per rafforzare il rispetto delle norme ambientali” (art. 7, co. 2 lett. i della Direttiva).

### 13. Conclusioni e auspici.

A fronte di una grave situazione di inquinamento da rifiuti, presente soprattutto in Campania, frutto di conferimenti abusivi risalenti prevalentemente a decenni orsono, situazione ben nota e oggetto di appositi approfondimenti in varie Commissioni d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, il legislatore è intervenuto con un decreto-legge suppositamente giustificato da ragioni straordinarie di necessità e urgenze che, al più, riguardano le necessità di bonifica (cui il provvedimento dedica un solo articolo e pochi soldi<sup>35</sup>), ma non il *previgente assetto normativo* in tema di inquinamenti da rifiuti (cfr. *supra*, 1), già ben articolato e assistito da sanzioni adeguate: dalle contravvenzioni di abbandono di rifiuti, gestione abusiva, discarica abusiva e spedizione illegale, ai delitti di combustione illecita e traffico organizzato, fino alle fattispecie “generali” di inquinamento e disastro ambientale.

Le contravvenzioni in materia di rifiuti erano funzionali a punire con sanzioni modeste fatti di modesta offensività, e cioè reati di mera condotta e di pericolo astratto; abbandoni, trasporti o smaltimenti abusivi di rifiuti *non pericolosi* erano gestibili con la procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, e garantivano soluzioni coerenti con la tutela – seppure *ex post* – dell'ambiente, consentendo al contravventore

---

<sup>34</sup> Art. 7, co. 3: “Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, almeno per le persone giuridiche ritenute responsabili ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, siano punibili con sanzioni pecuniarie penali o non penali, il cui importo sia proporzionato alla gravità delle condotte e alla situazione individuale, finanziaria e di altro tipo della persona giuridica interessata. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il livello massimo di tali sanzioni pecuniarie non sia inferiore: a) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) a l), e lettere p), s) e t): i) al 5 % del fatturato mondiale totale della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente quello in cui è stato commesso il reato o nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale è stata adottata la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria; o ii) a un importo corrispondente a 40 000 000 euro; b) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere m), n), o), q) e lettera r): i) al 3 % del fatturato mondiale totale della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente quello in cui è stato commesso il reato o nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale è stata adottata la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria; o 73 ii) a un importo corrispondente a 24 000 000 euro.” Su tale articolo v. C. RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, in LexambRTDPA, n. 2/2024, specie 73 ss.

<sup>35</sup> Art. 9 del decreto in commento, con stanziamento pari a 15 milioni di euro per il 2025.

di guadagnare la non punibilità previo rimozione della situazione antiggiuridica e pagamento di sanzioni pecuniarie utili alle casse dello Stato, e pagate subito, a differenze delle notoriamente poco riscosse sanzioni dell'ammenda e della multa.

La procedura estintiva funzionava sotto il controllo delle autorità preposte alla tutela dell'ambiente e con la supervisione dell'autorità giudiziaria, garanzia di eliminazione dei pericoli per l'ambiente e di ritorno effettivo e celere alla legalità ambientale, senza scomodare più a lungo la macchina della giustizia: più ripristini e meno processi.

La forma delittuosa era circoscritta alla combustione illecita di rifiuti (art. 256-*bis* d.lgs. n. 152/2006, punito con la reclusione da 2 a 5 anni, da 3 a 6 in caso di rifiuti pericolosi, oltre a varie aggravanti, tra le quali quella "d'impresa") e al cosiddetto traffico organizzato di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p., punito con la reclusione da 1 a sei anni).

Per i casi più gravi, di compromissione delle matrici ambientali o di alterazione dell'equilibrio un ecosistema, o di pericolo per l'incolumità pubblica, trovavano applicazione le fattispecie di inquinamento o disastro ambientale.

Il sistema così congegnato – a gradi – aveva una sua coerenza interna e una sua proporzionalità di reazione rispetto ad offese di diversa portata.

Con l'intervento in commento il complessivo assetto di tutela penale in materia di rifiuti viene stravolto, con un irragionevole *upgrade*: tutte le contravvenzioni, con l'eccezione dell'abbandono di rifiuti non pericolosi, vengono "promosse" a delitti, puniti con pene molto prossime a quelle fin qui appannaggio dei più gravi delitti di combustione illecita e di traffico organizzato, che per effetti e quantitativi trattati dovrebbero essere puniti molto più severamente.

L'*upgrade* non è neppure imposto dalla Direttiva UE 2024/1203<sup>36</sup> – peraltro mai evocata nel provvedimento in esame e nei sottesi lavori preparatori –, la quale chiede l'incriminazione di determinati fatti (non ad es. dell'abbandono di rifiuti) come reati ("*criminal offences*"), puniti con pene detentive ("*criminal penalties*"), e non dunque necessariamente l'incriminazione come delitti puniti con la sanzione della reclusione.

In altre parole, la configurazione come contravvenzioni è ammessa dalla Direttiva, purché preveda, nei casi ivi indicati, il minimo della pena massima pari a determinati livelli (ad es. minimo cinque anni di "*imprisonment*"<sup>37</sup> nel caso di gestione abusiva di rifiuti).

La trasformazione delle contravvenzioni in delitti esclude per tali reati la procedura di estinzione prevista dagli artt. 318-*bis* e ss. del d.lgs. n. 152/2006: un errore di strategia politico-criminale, dal mio punto di vista, perché spingerà gli indagati ad affrontare processi altrimenti evitabili, con inutile affaticamento del sistema giudiziario, tutto proiettato ora sulla pena della reclusione (con esclusione tra l'altro dell'art. 131-*bis* c.p.), che interverrà, in caso di condanna, dopo vari anni e gradi di giudizio (ora sarà

---

<sup>36</sup> Sulla quale vedi in termini generali L. SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *LexambRTDPA*, n. 2/2024, 38 ss.; G.M. VAGLIASINDI, *Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria dei reati ambientali alla luce della direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in *LexambRTDPA*, n. 3/2024, 1 ss.

<sup>37</sup> Il termine "*imprisonment*" è stato discutibilmente tradotto nella versione italiana come "reclusione".

sempre ammissibile l'appello), con dubbi risultati in termini di effettivo e tempestivo ripristino dell'offesa ambientale.

Sul punto non sembra corretta l'analisi dell'impatto finanziario della riforma degli artt. 255 e ss. del d.lgs. n. 152/2006 allegata relazione al disegno di legge 2569 AC<sup>38</sup>, – presuntivamente a somma zero – la quale omette di considerare gli introiti derivanti dalle oblazioni e dalla procedura di estinzione delle contravvenzioni, oggi in larga parte preclusi, oltre che i costi processuali e di eventuale gestione dei detenuti autori condannati per i nuovi delitti, non sempre recuperati dallo Stato.

A mio avviso sarebbe stato auspicabile andare nella direzione opposta, ovvero della estensione della procedura di estinzione delle contravvenzioni anche ai reati (da mantenere nella forma delle contravvenzioni) puniti con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, lasciando ad autorità di controllo e alla magistratura il compito, volta per volta, di verificare l'eventuale assenza di danno o pericolo concreto e attuale per le risorse ambientali e le correlate prescrizioni.

Sul piano della tecnica normativa il prodotto confezionato dal legislatore presenta vari difetti: si pensi in particolare all'abbandono di rifiuti, ora suddiviso in tre distinte fattispecie, che a loro volta si sdoppiano a seconda dello *status* del soggetto attivo (privato/imprenditore), per un totale di sei fattispecie; o all'inserimento in tutte le fattispecie degli eventi aggravatori legato a determinati eventi di pericolo contro le matrici ambientali e l'incolumità pubblica, che ben avrebbero potuto essere accorpati in una unica disposizione con rinvio ai vari delitti, senza appesantire questi ultimi.

Per contro si è persa l'occasione di fornire definizioni normative di concetti – “discarica abusiva”, “ingenti quantitativi di rifiuti”, “rifiuti ad alta radioattività” – storicamente lasciati alla sola elaborazione giurisprudenziale, e di realizzare un intervento normativo coerente con la Direttiva Ue 2024/1203, il cui termine di recepimento è fissato per il 21 maggio 2026.

Numerosi gli altri punti dolenti del decreto in commento.

Si pensi alla dubbia natura (di circostanza aggravante o di fattispecie autonoma) di vari elementi: dai rifiuti pericolosi ai citati eventi aggravatori passando per lo *status*

---

<sup>38</sup> “L'articolo 1 reca una serie di disposizioni finalizzate a riorganizzare la tutela penale dell'ambiente in relazione alle condotte di abbandono di rifiuti mediante modifiche al decreto legislativo n.152 del 2006, tramite disposizioni che rafforzano la risposta sanzionatoria rispetto alle ipotesi di reato. *Le disposizioni di cui al presente articolo non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica* in quanto incidono sulla qualificazione giuridica delle fattispecie di reato interessate dalle modifiche normative introdotte e sul trattamento sanzionatorio, che viene inasprito al fine di sanzionare più duramente i comportamenti lesivi descritti. Per quanto riguarda gli effetti finanziari derivanti dall'esclusione di pene pecuniarie in favore della previsione di pene detentive, senz'altro più afflittive e con maggiore effetto deterrente, si evidenziano i sostanziali effetti compensativi per l'erario derivanti dall'introduzione di sanzioni amministrative più elevate per fattispecie quali per l'abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni e di rifiuti di prodotti da fumo. All'attuazione delle norme di cui all'articolo 1 comma 1 lett. a), lettera b) n. 1, lett. b) n. 3, lett. c), lett. d) n.2 si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente, e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Analogamente, alle attività di applicazione della correlata sanzione amministrativa pecuniaria di cui al comma 1, lettera b), n. 4), il Comune provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

di imprenditore nell'abbandono di rifiuti, con conseguente imprevedibilità delle relative interpretazioni giudiziali.

O alle pene sproporzionate per eccesso rispetto a molte fattispecie, su tutte quelle di abbandono, con conseguenze appiattimento verso l'alto e scarno differenziale rispetto a ben più gravi delitti tradizionali (di combustione illecita e traffico organizzato), con correlato – quasi plavloviano – corredo afflittivo che in taluni casi sfiora il grottesco: si pensi alle operazioni sotto copertura ammissibili ora in relazione all'abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari, o alla l'amministrazione giudiziaria delle aziende i cui amministratori, tra l'altro, siano indagati per abbandono di rifiuti pericolosi.

In attesa della conversione del decreto-legge, non resta che auspicare una profonda revisione del provvedimento, che a mio parere dovrebbe:

1) conservare le originarie contravvenzioni (di abbandono, gestione abusiva, discarica abusiva di rifiuti, spedizione illegale), eventualmente aumentando i massimi di pena per adeguarsi all'art. 5 della Direttiva UE 2024/1203, con eliminazione della neo introdotta figura dell'abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari (attuale art. 255-*bis* d.lgs. n. 152/2006);

2) allargare la platea delle contravvenzioni ammissibili alla procedura estintiva prevista dagli art. 318-*bis* e ss. del d.lgs. n. 152/2006, estendendola alle contravvenzioni punite con pena congiunta di arresto e ammenda;

3) rimeditare gli eventi aggravanti accorpandoli in una unica disposizione, togliendo il riferimento ai fatti realizzati in un sito già contaminato, coordinandoli altresì con quanto richiesto dagli artt. 3, par. 2 lett. f) ii e 3, par. 3 della Direttiva UE 2024/1203, nonché con le figure "generali" dei delitti di inquinamento e disastro ambientali, in modo da chiarire le interferenze tra reati.

4) fornire una definizione rilevante ai fini penali di "discarica abusiva", di "ingenti quantitativi di rifiuti", e di "rifiuti ad alta radioattività", preferibilmente offrendo parametri anche quantitativi numerici.

Editore

ASSOCIAZIONE  
**"PROGETTO GIUSTIZIA  
PENALE"**