

**Università degli Studi di Catania**  
**Facoltà di Scienze Politiche**

**Dottorato di ricerca in Tutela dei Diritti Umani**  
**XXIV ciclo**

**Dott.ssa Giorgia Cerami**

**La tutela penale dell'ambiente nell'ordinamento  
giuridico italiano.**

**Tutor: Chiar.mo Prof. Salvatore Aleo**

# Indice

## Capitolo Primo

<b>I PRINCIPI</b> .....	1
<b>1.1 Considerazioni introduttive</b> .....	1
<b>1.2 Nozione di “ambiente” e sua evoluzione</b> .....	9
<b>1.3 Il ruolo della Corte Costituzionale nella definizione della materia ambientale</b> .....	18
<b>1.4 Le fonti di diritto internazionale</b> .....	27
<b>1.5 Il ruolo dell’Unione Europea</b> .....	35
<b>1.6 L’evoluzione della tutela ambientale in Italia. Cenni</b> .....	45

## Capitolo Secondo

<b>LA NORMATIVA DI TUTELA DALL’INQUINAMENTO ATMOSFERICO</b> .....	53
<b>2.1 L’oggetto della tutela</b> .....	53
<b>2.2 La normativa precedentemente in vigore e l’attuale disciplina</b> .....	55
<b>2.3 Le ipotesi di reato previste nel d.lgs. 152/2006</b> .....	71
<b>2.4 Il reato di getto pericoloso di cose</b> .....	82

## Capitolo Terzo

<b>LE DISPOSIZIONI IN TEMA DI INQUINAMENTO IDRICO</b> .....	89
<b>3.1 La tutela dell’acqua</b> .....	89
<b>3.2 La legislazione speciale per la protezione delle acque</b> .....	95
<b>3.3 La disciplina degli scarichi</b> .....	101
3.3.1 <i>Nozione di scarico</i> .....	101
3.3.2 <i>Acque reflue</i> .....	113
3.3.3 <i>La disciplina generale degli scarichi</i> .....	118
<b>3.4 Il sistema sanzionatorio</b> .....	120
<b>3.5 Il reato di danneggiamento di acque pubbliche (art. 635 cpv. n. 3, in relazione all’art 625 n. 7, c.p.)</b> .....	138

## Capitolo Quarto

<b>LA DISCIPLINA IN MATERIA DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI</b> .....	144
<b>4.1 Evoluzione della disciplina legislativa</b> .....	144
<b>4.2 Delimitazione dell'ambito di applicazione: la nozione di rifiuto</b> .....	148
4.2.1 <i>Terre e rocce da scavo</i> .....	159
<b>4.3 Le finalità della normativa in tema di rifiuti</b> .....	161
<b>4.4 Le sanzioni penali. Abbandono di rifiuti</b> .....	166
<b>4.5 Attività di gestione di rifiuti non autorizzata</b> .....	172
<b>4.6 Bonifica dei siti</b> .....	178
<b>4.7 La "tormentata" vicenda del SISTRI e la violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari</b> .....	183
<b>4.8 Traffico illecito di rifiuti</b> .....	188
<b>4.9 Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti</b> .....	191

## Capitolo Quinto

<b>LE CARENZE DELLA DISCIPLINA VIGENTE</b> .....	197
<b>5.1 La tecnica di redazione delle norme</b> .....	197
<b>5.2 Le tecniche di tutela adottate e le tensioni col principio di offensività</b> .....	204
<b>5.3 La direttiva 2008/99/CE e il diritto italiano: un confronto attuale</b> .....	217
5.3.1 <i>I nuovi articoli 727 bis e 733 bis del codice penale</i> .....	220
5.3.2 <i>La responsabilità degli enti per i reati ambientali</i> .....	227
5.3.3 <i>Il d.lgs. 121/2011 è conforme alla direttiva 2008/99/CE?</i> .....	232
<b>5.4 Lacune e progetti di riforma del codice penale</b> .....	234
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	239

# LA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO.

*«... l'umanità sta combattendo  
l'ultima battaglia contro tutte le  
altre forme di vita. Se non si  
ferma, otterrà una vittoria di  
Pirro, in cui dapprima sarà  
sconfitta la biosfera e poi  
l'umanità»*

Edward O. Wilson<sup>1</sup>

## Capitolo Primo

### I PRINCIPI

#### 1.1. Considerazioni introduttive.

L'interesse dell'uomo verso la natura e il conseguente problema del rapporto con essa hanno radici remote e controverse. Basti pensare ad antichi autori come Esiodo, Lucrezio, Virgilio, Plinio il Vecchio<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> E. O. WILSON, *The Future of Life*, New York, Alfred A. Knopf, 2002; trad. it. *Il futuro della vita*, Torino, Codice edizioni, 2004, 42.

Lungo la strada verso la modernità, purtroppo, tale interesse si è talvolta smarrito, tanto che Karl Popper ebbe a dire che «il più grande scandalo della filosofia è che, mentre tutt'intorno a noi il mondo della natura perisce, i filosofi continuano a discutere sulla questione se il mondo esiste»<sup>3</sup>.

Volgendo lo sguardo al passato, si può senz'altro affermare che è da respingere «quell'idea piuttosto diffusa, secondo la quale la tutela dell'ambiente sarebbe solo una conquista del nostro tempo»<sup>4</sup>.

L'idea di una protezione dell'ambiente che colpisca, attraverso sanzioni, coloro che pongano in essere atti dannosi per l'ecosistema, ha origini antichissime.

Già nel §29 del lontanissimo Codice Ur-Nammu di Lagash (2100 a.c.) si puniva con sanzione pecuniaria la contaminazione di un pozzo.

Nel diritto romano, invece, ci si basava su azioni negatorie di diritto civile e su norme fondamentali di pianificazione. In particolare, erano presenti norme di prevenzione relative all'inquinamento di canali o agli scarichi delle concerie di pelle. Nella legislazione decemvirale, in seguito, erano previste sanzioni durissime per reprimere alcuni fatti suscettibili di turbare il pacifico svolgimento delle attività agricole, oppure le ipotesi di incendio doloso.

In epoca medievale, fu il diritto penale ad assumere un ruolo più incisivo nella tutela dell'ambiente: nella Costituzione di Melfi di Federico II (1231), era previsto un divieto assoluto di gettare piante, di cui non si conosceva la specie (o «avvelenate»), nei pozzi d'acqua.

Riguardo proprio alla tutela dell'acqua, fonte di vita per le popolazioni cittadine medievali, la Costituzione di Friburgo (1520) puniva con l'affogamento colui che «insozzava i pozzi». Inoltre, chi danneggiava il patrimonio boschivo subiva delle pene davvero crudeli: se tagliava una quercia, gli veniva mozzata la testa; in caso di «scortecciamento *cum dolo malo* » gli venivano estratte le viscere del corpo. E'

---

<sup>2</sup> Si vedano *Le opere e i giorni*, poema didascalico di Esiodo, il *De rerum natura*, poema didascalico latino di natura epico-filosofica, scritto da Tito Lucrezio Caro, Le *Bucoliche* e le *Georgiche* di Publio Virgilio Marone e la *Naturalia Historia*, trattato naturalistico in forma enciclopedica di Plinio il Vecchio.

<sup>3</sup>Nella sua opera *Conoscenza oggettiva. Un punto di vista evoluzionistico*, Armando Editore, 2002.

<sup>4</sup> La considerazione è di A. ESER, *La tutela dell'ambiente in Germania*, trad. it. a cura di M. CATENACCI, in *Ind. pen.*, 1989, p.232.

evidente il carattere di sacralità che, in quell'epoca, in terra germanica, veniva attribuito all'albero, considerato come una divinità.

In epoca più recente, nel 1700, si registrava una legislazione ambientale (se così si può dire) di tipo positivo, che non solo sanzionava le condotte ritenute illecite, ma che puntava a migliorare l'ecosistema. A Dresda, ad esempio, fu emanata un'ordinanza che impediva agli sposi di contrarre matrimonio «finché non avessero dimostrato di aver piantato nella loro nuova casa un certo numero di alberelli».

Nel XIX secolo, nei *Länder* tedeschi si cercava di educare la coscienza dei cittadini al rispetto dell'ambiente, prevedendo sanzioni pecuniarie, «fino a 150 marchi», per la omessa denuncia di inquinamento delle acque da parte di terzi.

Il transito dall'era agricola a quella industriale ha comportato, senza dubbio, i danni più gravi per l'ambiente. Ciò è avvenuto soprattutto con la seconda industrializzazione e nella seconda metà del novecento. Come conseguenza immediata del progressivo degrado ambientale, si è cominciato a prendere coscienza dell'importanza dei beni naturali per la stessa sopravvivenza dell'uomo.

Dapprima i ragionamenti erano puramente speculativi, poi, soprattutto dopo l'avvento della teoria darwiniana e dell'ecologia, le filosofie della natura hanno iniziato a poggiare le proprie basi su argomenti scientifici.

Sebbene esistesse già dai tempi di Platone la consapevolezza del degrado ambientale<sup>5</sup>, bisogna attendere il 1864 per vedere pubblicata la prima grande opera interamente dedicata all'impatto umano<sup>6</sup> sulla natura.

Dalla seconda metà del XIX secolo in avanti, specie negli Stati Uniti, si iniziò a capire che le risorse naturali non erano infinite e bisognava utilizzarle con saggezza. Dalle preoccupazioni di allora nacquero quelle idee rivoluzionarie, in particolare il “principio di conservazione” di Pinchot e l’“etica della terra” di Leopold, che, ancor oggi, vengono considerate i capisaldi delle moderne teorie filosofiche ambientali.

Fu però a partire dai primi anni '60 che la coscienza del problema ambientale maturò nell'opinione pubblica. L'uscita del libro *Silent Spring*<sup>7</sup> della biologa

---

<sup>5</sup> Si veda PLATONE, *Crizia*, 110, 111 in *Platone, Opere complete 6*, Laterza, 2000.

<sup>6</sup> G.P. MARSH, *Man and Nature. Or, Physical Geography as Modified by Human Action*, 1864.

americana Rachel Carson fu l'evento chiave che scatenò gli allarmismi. L'uomo stava distruggendo la natura e, quindi, se stesso. Il problema della tutela dell'ambiente, come è stato detto, emergeva in tutta la sua tragicità nel momento in cui «l'ambiente da "aggredito" si è trasformato in "aggressore"»<sup>8</sup>.

A partire da quegli anni di grande fermento culturale è cresciuta la consapevolezza che l'uomo stava vivendo in conflitto con la natura, sensazione, quest'ultima, alimentata dalla minaccia ecologica che, negli ultimi decenni, ha assunto proporzioni tali da divenire uno dei maggiori problemi planetari.

Come conseguenza, la questione ambientale ha acquisito una centralità sempre crescente nei dibattiti non solo scientifici, ma anche politici e giuridici. Questo è un dato di fatto cui corrisponde una sempre maggiore apprensione della stessa società civile, che sperimenta nella concretezza del suo vivere quotidiano gli effetti negativi dell'inquinamento.

In una prospettiva tendenzialmente geocentrica, l'ambiente inizia ad assumere, nel sentire comune, una sua autonoma dignità di bene, che per altro – già dalla fine degli anni settanta - gli era stata espressamente riconosciuta, in una delle più recenti Costituzioni democratiche europee, quella spagnola del 1977<sup>9</sup>.

Questa nuova sensibilità dipende certamente dall'avvenuta maturazione della coscienza ambientale della popolazione. In aggiunta a ciò il succedersi di eclatanti incidenti, che hanno dato luogo a veri e propri disastri ambientali ha dimostrato – qualora ancora ve ne fosse bisogno – che il problema ambientale, pure dal punto di vista di una sua tutela penale, non può trovare che una soluzione sovranazionale.

Il disastro nucleare di Chernobyl<sup>10</sup>, il caso Bhopal<sup>11</sup>, l'incidente della Sandoz<sup>12</sup>, la nube tossica di Seveso<sup>13</sup>, il naufragio della Amoco Cadiz<sup>14</sup>, il preoccupante fenomeno

---

<sup>7</sup> R. CARSON, *Primavera silenziosa*, Feltrinelli, 1999.

<sup>8</sup> Saggio di M.S.GIANNINI, *Ambiente»: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim.dir. pubbl.*, 1973, 1 ss.

<sup>9</sup> Il riferimento è, chiaramente, alla Costituzione spagnola del 1977, che ha previsto espressamente la tutela dell'ambiente agli artt. 45 (in senso naturalistico), 46 (artificiale) e 47 (estetico).

<sup>10</sup> Nell'aprile del 1986, per il cattivo funzionamento di un reattore a uranio arricchito moderato a grafite e raffreddato ad acqua leggera, si ebbe l'evacuazione di oltre 135.000 persone nel raggio di 30 Km, l'esposizione a dosi assai elevate di radiazioni beta provocò un gran numero di ricoveri con 31 decessi (anche se sul numero reale delle vittime non si hanno ancora oggi certezze).

<sup>11</sup> Nel febbraio del 1984, una fuga di gas tossici nello stabilimento della Union Carbide a Bhopal (India) provocò la morte di circa 2500 persone oltre agli ingenti danni materiali.

delle piogge acide con relativa distruzione di intere foreste e contaminazione dei suoli, mari o fiumi<sup>15</sup>, il problema della desertificazione, l'inquinamento dell'aria costituiscono tutti argomenti per sostenere che la questione ambientale fuoriesce dallo stretto ambito nazionale in cui i fatti si verificano<sup>16</sup>. Così come assumono valenza internazionale l'utilizzazione, la conservazione e la gestione degli elementi che compongono l'ambiente.

I rimedi, conseguentemente, devono essere ricercati innanzitutto in una strategia di cooperazione internazionale.

Ciò non significa, tuttavia, che i singoli Paesi non abbiano l'obbligo di attivarsi per eliminare le tante altre forme di inquinamento non meno pericolose. L'effetto serra, ad esempio, non è altro che la risultante di grandi ma anche innumerevoli piccoli inquinamenti che hanno l'effetto di riversare nell'atmosfera una notevole quantità di elementi tossici.

La consapevolezza della opportunità di una salvaguardia dell'ambiente, considerato come bene rilevante in sé e per sé, è divenuta, quindi, patrimonio condiviso e al fine di approntare una sua tutela sono state predisposte anche determinate sanzioni penali.

Attualmente, tuttavia, è stato notato come la problematica della tutela penale dell'ambiente viva, almeno sul versante nazionale, un periodo particolarmente

---

<sup>12</sup> Nel novembre del 1986, da un incendio sviluppatosi nel deposito di prodotti chimici di Schweizerhalle, a Basilea, in un fabbricato della multinazionale Sandoz, società farmaceutica, si sprigionò un'intensa nube tossica. Il trasporto di sostanze velenose, pesticidi e mercurio, delle acque usate per domare l'incendio, successivamente, defluite nel fiume Reno in svariate tonnellate, provocò un vero e proprio disastro ecologico, per circa 850 Km Fino a Rotterdam, con rilevanti danni al territorio francese, tedesco e olandese.

<sup>13</sup> Nel 1976, nello stabilimento della fabbrica Icmesa di Meda (Milano), durante la pausa per il raffreddamento di un reattore, a causa della rottura di un disco di sicurezza, fuoriuscì, per ben venti minuti, un forte getto di vapore bianco, che formò una nube densa ed estesa, composta da una sostanza micidiale: la diossina. Tale nube, raggiunta una notevole altezza nel cielo, si diffuse nell'ambiente circostante, provocando danni alle colture ed agli allevamenti, nonché, soprattutto, lesioni alle persone.

<sup>14</sup> Il 16 marzo 1978, davanti alle coste della Bretagna, fece naufragio la super-petroliera Amoco Cadiz, in seguito ad avaria del sistema di navigazione. Il suo carico di petrolio greggio, circa 230 mila tonnellate, si scaricò in mare formando, in breve tempo, una marea nera che coprì oltre 360 Km di coste: pesci, uccelli, molluschi e l'intero ecosistema della zona furono annientati e con essi rimase seriamente compromessa tutta l'economia bretone, basata essenzialmente sul turismo, la pesca e la coltivazione dei molluschi.

<sup>15</sup> Si possono ricordare, ad esempio, i danni provocati dalle piogge acide alle foreste del Nord Europa, Scandinavia e Germania, ed in particolare alla Foresta Nera.

<sup>16</sup> Nel caso di Chernobyl, ad esempio, le sostanze radioattive, per effetto dell'enorme calore sviluppato dall'incendio in seguito ad alcune esplosioni di idrogeno, furono sollevate per oltre 1.200 metri con rilasci che durarono diversi giorni. La nube radioattiva fu trasportata dai venti prima sulla Scandinavia, poi verso l'Europa e l'Italia.



controverso<sup>17</sup>. Ciò è dovuto anche alla circostanza che le soluzioni offerte da parte della dottrina alla succitata problematica non sono forse del tutto in linea con quello che, oramai, costituisce il comune sentire delle popolazioni degli Stati europei in tema di ambiente.

In taluni recenti contributi, infatti, o si giunge alla radicale soluzione dell'abbandono della tutela penale dell'ambiente<sup>18</sup>, oppure ci si accontenta di una tutela affidata al modello ingiunzionale<sup>19</sup>, in una prospettiva esclusivamente antropocentrica, in cui il bene ambiente viene in considerazione solo in funzione strumentale rispetto alla tutela di altri beni<sup>20</sup>, quali la vita, l'incolumità individuale, la salute pubblica, oppure, addirittura, il patrimonio o il corretto funzionamento del mercato.

Al contrario, i cittadini europei sembrano sempre più preoccupati dall'inesorabile aggravarsi della crisi ambientale. E si aspettano un rafforzamento, e non certo un abbandono, della tutela penale dell'ambiente.

La consapevolezza dell'importanza cruciale degli interessi sottesi alla più ampia nozione categoriale di ambiente, del resto, ha indotto il legislatore comunitario ad intervenire più volte nella suddetta materia, suggerendo così agli Stati membri l'introduzione (o, a seconda dei casi, il perfezionamento) di normative – di carattere in primo luogo penale, ma anche amministrativo e civile.

Già nel 1998, il Consiglio d'Europa aveva adottato una Convenzione per la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale.

La stessa preoccupazione «per l'aumento dei reati contro l'ambiente e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati ove tali reati vengono commessi», che già aveva portato all'adozione della succitata Convenzione, ha costituito, poi, il fondamento - su iniziativa del Regno di

---

<sup>17</sup> L'osservazione è di V. PLANTAMURA, *Quale futuro per la tutela penale dell'ambiente*, in *Difesa sociale*, 2003, 80.

<sup>18</sup> F. STELLA, *Giustizia e modernità*, Milano, 2002.

<sup>19</sup> G. AZZALI, *La tutela penale dell'ambiente. Un'indagine di diritto comparato*, Padova, 2001.

<sup>20</sup> Cfr. F. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente*, in *Riv.trim.dir.pen.econ.*, 2002, 845ss. In particolare, l'Autore, pur aderendo all'impostazione prettamente antropocentrica, sostiene comunque che sia necessario il superamento del modello ingiunzionale.

Danimarca del febbraio 2000 - della Decisione Quadro della U.E. n.80/2003 in materia di tutela penale dell'ambiente<sup>21</sup>.

Da ultimo, un ruolo di straordinaria importanza è svolto dalla Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente<sup>22</sup>.

Tale direttiva, obbliga gli Stati membri a prevedere «nella loro legislazione nazionale sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente».

Il ricorso alle sanzioni penali è necessario sulla base dell'espresso presupposto che le stesse «sono indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori di diritto civile».

La direttiva si spinge anche oltre, indicando gli ambiti specifici dell'intervento penale mediante un'elencazione delle condotte penalmente rilevanti.

Il fine della realizzazione di una tutela penale effettiva, proporzionata e dissuasiva, che in tal modo viene imposto agli Stati membri, costituisce lo spunto per una riflessione sul grado di tutela offerto ai beni ambientali dal nostro ordinamento giuridico allo stato attuale, suggerendo altresì l'opportunità di un'analisi in ordine alle prospettive cui il diritto penale possa ispirarsi, nel momento in cui interviene a regolamentare una materia così complessa.

Proprio in virtù del carattere poliedrico dell'oggetto in analisi risulta necessario, al fine che ci si propone, delimitare il campo d'indagine.

Come si vedrà, con il termine ambiente si è soliti identificare un concetto tendenzialmente macroscopico e di difficile predeterminazione, connotato da una intrinseca complessità strutturale, dovuta soprattutto al suo carattere poliedrico e multidimensionale. L'interesse alla tutela dell'ambiente, quindi, finisce per atteggiarsi, in astratto, come interesse intrinsecamente composito, polivalente, per certi aspetti eterogeneo o comunque tale da comprendere aspetti eterogenei.

Conseguenza di tale complessità e varietà è la mancanza di un insieme organico delle norme relative. Diverse discipline normative risultano astrattamente

---

<sup>21</sup> In GUCE 5 febbraio 2003.

<sup>22</sup> Pubblicata nella G.U.C.E. del 6 dicembre 2008, entrata in vigore il 26 dicembre 2008.

riconducibili all'ambito della tutela dell'ambiente; si pensi alla protezione della natura, alle norme in tema di paesaggio, all'urbanistica e all'edilizia, alla salute, solo per citarne alcune.

Nell'impossibilità di esaminare in questa sede tutta la legislazione penale a tutela dell'ambiente, un quadro d'insieme della vigente disciplina può essere colto analizzando le disposizioni contro l'inquinamento atmosferico, idrico e da rifiuti solidi confluite nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (il c.d. "testo unico ambientale").

Il riferimento alle relative disposizioni, se rapportato alla sconfinata produzione legislativa che disciplina i singoli aspetti del bene ambiente, può sembrare parziale e incompleto. Esso, tuttavia, è in grado di fornire uno spaccato sufficiente ai fini dell'analisi delle tecniche di tutela adottate dal legislatore italiano.

In particolare, l'analisi verterà su quelle norme che contengono fattispecie penali a tutela dall'inquinamento, al fine di dare risposta a due interrogativi.

Innanzitutto, occorre verificare se le norme nazionali rispettino gli obblighi imposti al nostro Paese in sede comunitaria. In secondo luogo, è necessario valutare la conformità della struttura dei c.d. reati ambientali ai principi penali di derivazione costituzionale.

Prima di procedere a tali valutazioni, sembra opportuno dare conto delle linee generali dell'evoluzione della legislazione in materia ambientale.

A tal fine una premessa è d'obbligo. Nella disciplina giuridica della tutela ambientale non esiste, almeno fino ad oggi, un "sistema" proprio delle fonti del diritto costruito sulla individuazione di particolari atti o di particolari procedimenti per la produzione normativa in questa materia.

È inevitabile, dunque, prendere atto della necessità di ricondurre la disciplina giuridica rivolta alla tutela dell'ambiente a tutte le diverse tipologie di atti di produzione normativa riconosciute generalmente nell'ambito dell'ordinamento, tenendo conto, d'altronde, che la complessità strutturale e le peculiarità che connotano in sé l'oggetto della tutela rendono, di fatto, indispensabili interventi

normativi caratterizzati dalla continuità nel tempo e dalla collocazione a tutti i livelli territoriali di governo (internazionale, sovranazionale, nazionale, regionale, locale).

La constatazione di questi dati rende ragione delle principali caratteristiche negative che accomunano i diversi livelli della normazione a tutela dell'ambiente: eccessiva proliferazione e difficoltà di coordinare gli interventi dei diversi tipi di fonti; carattere frequentemente "emergenziale" della normativa; incertezze sul piano dogmatico, con tutte le inevitabili ripercussioni sul piano della coerenza complessiva e della chiarezza interpretativa.

L'esigenza di un'opera di razionalizzazione del diritto dell'ambiente è sempre più forte, tanto che diverse volte negli ultimi vent'anni si è tentato di avviarla. Purtroppo, come si avrà modo di vedere, i risultati non sono stati per nulla soddisfacenti.

## ***1.2. Nozione di ambiente e sua evoluzione.***

Il termine «ambiente», per il giurista, non può essere solo evocatore di emozioni<sup>23</sup>. Si tratta di una nozione da precisare nell'ambito dei propri studi e per i fini ad essi attinenti.

Scorrendo le norme contro l'inquinamento o quelle di carattere più generale che riguardano pur sempre aspetti inerenti la tutela dell'ambiente, si rileva, innanzitutto, l'assenza di una definizione del concetto di ambiente. Si tratta di una lacuna di non poco conto, considerando di contro la "passione" del legislatore ambientale per le definizioni.

Tale mancanza rischia di ripercuotersi sulla corretta comprensione del fenomeno, impedendo una visione d'insieme della poliedrica realtà sottesa alla protezione delle risorse ambientali.

---

<sup>23</sup> Come ricordava M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, 1991, 1.

L'assenza di un concetto di oggettività giuridica, inoltre, non ha facilitato una risposta unitaria alle esigenze di tutela ambientale, rendendo possibile la frammentazione dell'intervento del legislatore.

Una locuzione aperta dell'ambiente presenta certamente anche risvolti positivi. Essa consente di ampliare la tutela fino a quelle forme di aggressione attualmente ritenute inidonee ad offendere il bene stesso. E' risaputo, infatti, che i risultati delle ricerche all'interno delle scienze naturali sono in continua evoluzione in ordine alla individuazione e specificazione dei fattori inquinanti e alla loro incidenza sulla salute dell'uomo.

Tuttavia, parlare di tutela senza aver preventivamente individuato l'oggetto che si vuole proteggere, conduce inevitabilmente al rischio di una mancata effettività della risposta sanzionatoria. L'individuazione dell'interesse giuridico da proteggere, infatti, è sicuramente funzionale alla scelta dei rimedi e alla predisposizione delle misure necessarie ad assicurarne la tutela. Ciò vale soprattutto con riguardo all'utilizzazione degli strumenti repressivi, dato che «la giustizia penale è un male necessario, se essa supera i limiti della necessità resta soltanto il male»<sup>24</sup>.

Inoltre, nel campo del diritto penale, il bene giuridico o l'interesse offeso dal reato costituisce un importante contributo all'interpretazione della norma penale e all'argomentazione del reato. Non si può, quindi, prescindere dall'identificazione del bene giuridico tutelato nei reati ambientali, evitando, però, il rischio di pervenire a delle concettualizzazioni, assai probabili in una materia così sfuggente.

Una necessaria premessa alla presente indagine è data dalla consapevolezza della peculiare trasversalità e complessità del concetto di ambiente, il quale da un lato ricomprende al suo interno i vari aspetti degli elementi naturali che fisicamente lo compongono, per ognuno dei quali esiste la relativa disciplina specialistica, dall'altro si interseca con altri rami fondamentali dell'intero sistema socio-economico e istituzionale sia locale che globale (salute, agricoltura, industria, attività produttive, urbanistica, etc.).

---

<sup>24</sup> Così C. ROXIN, *Fragwürdige Tendenzen in der Strafrechtsreform*, in *Radius* 1966, 37.

Nella letteratura giuridica sono tradizionalmente individuabili due fondamentali filoni ricostruttivi, a seconda che all'ambiente venga riconosciuto o meno rilievo giuridico autonomo. Ci si riferisce alle teorie pluraliste e moniste.

I fautori delle prime tesi ricostruiscono l'ambiente non in termini unitari, bensì in modo frazionato, quasi sempre trovando conferma nella disciplina positiva che, inizialmente, aveva affrontato le questioni ambientali in modo settoriale.

Un primo, risalente, orientamento<sup>25</sup> negava rilievo giuridico autonomo alla nozione di ambiente, preferendo utilizzare, a fini definitivi, un triplice schema di riferimento. In base a questa teoria l'ambiente sarebbe costituito da:

- gli istituti concernenti la tutela delle bellezze paesistiche e culturali;
- gli istituti concernenti la lotta contro gli inquinamenti;
- gli istituti concernenti il governo del territorio (attività urbanistica).

Tra questi non sussisterebbe alcuna rispondenza: nel primo senso prevalente è la finalità di conservazione dei beni paesistico-culturali, considerati come beni pubblici; nel secondo l'ambiente corrisponde a tutte quelle località nei cui confronti si esercita l'azione aggressiva dell'uomo; in senso urbanistico, infine, ciò che conta è l'attività di pianificazione territoriale.

Un diverso orientamento dottrinale<sup>26</sup> ritiene impossibile formulare una nozione giuridica unitaria di ambiente e, pertanto, esclude l'esistenza di un bene ambiente tutelabile globalmente. Muovendo dal disposto degli artt. 9, comma 2 e 32, comma 1 Cost., questo indirizzo di pensiero adotta un articolato concetto di ambiente che ha come referenti molteplici attività umane, quali l'agricoltura, la ricerca mineraria e il relativo sfruttamento, le bonifiche, la forestazione, la caccia, la pesca: tutti quei settori, in pratica, in cui affiora un'esigenza di tutela *lato sensu* ecologica.

Una diversa interpretazione<sup>27</sup>, pur negando il rilievo giuridico unitario della nozione di ambiente, ne riconosce l'importanza a fini operativi. Anch'essa richiama le disposizioni costituzionali dell'art. 9, comma 2 e dell'art. 32, entrambe dipendenti

---

<sup>25</sup> M.S. GIANNINI, *Ambiente*, cit. 24 ss.

<sup>26</sup> Cfr. E. CAPACCIOLI, F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, 1980, 257 ss.

<sup>27</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, 507 ss.

dalle statuizioni di carattere generale di cui all'art. 3, comma 2 Cost.. In quest'ottica assume importanza fondamentale il binomio territorio-salute, o meglio la gestione urbanistica del territorio e la gestione sanitaria. La nozione di ambiente deve valere come momento unificante di finalità, come integrazione sistemica delle discipline che regolano l'urbanistica, riserve e parchi, la navigazione, l'urbanistica, l'edilizia, etc..

L'attualità sempre crescente delle questioni ambientali, l'attenzione ad esse riservata sia in ambito internazionale che all'interno delle istituzioni comunitarie, e la conseguente espansione della produzione normativa hanno costituito le premesse per superare le impostazioni pluraliste, consentendo l'emersione di ricostruzioni unitarie del concetto in esame.

Ciò è avvenuto innanzitutto sul piano dell'applicazione giudiziaria, allorchè la Corte di cassazione a sezioni unite ha coniato il diritto alla salubrità dell'ambiente, ritenendo, attraverso l'interpretazione sistematica degli artt. 2 e 32 Cost., che «la protezione non si limita all'incolumità fisica dell'uomo supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti [...], ma è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica alle [...] comunità [...] familiare, abitativa, di lavoro e altre, nelle quali si svolge la sua personalità». La tutela «si estende alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola e, in ragione, della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre»<sup>28</sup>.

Si tratta di una visione recepita anche da parte della dottrina<sup>29</sup>.

Questa impostazione raggiunge il suo apice nel riconoscimento alla situazione soggettiva sottostante della natura di diritto assoluto e perfetto, direttamente

---

<sup>28</sup> Cass. s.u., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. It.*, 1980, I, 1, 464

<sup>29</sup> Già prima dell'intervento delle sezioni unite della Cassazione si veda A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, 180.

azionabile da parte del singolo sia nei confronti dei privati che verso la pubblica amministrazione.

La pronuncia è stata criticata sotto diversi profili. Innanzitutto, configurare il diritto alla salubrità dell'ambiente come inviolabile e assoluto, incomprimibile da parte dell'amministrazione anche quando questa agisca per la cura di interessi generali, comporta l'attrazione nell'area di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria di un complesso di rapporti che trovano nel procedimento amministrativo la sede di composizione naturale<sup>30</sup>. In secondo luogo, non si può dimenticare che l'art. 32 Cost. canonizza la distinzione tra diritto alla salute come diritto all'integrità psicofisica, protetto in modo pieno e assoluto e diritto al benessere della persona nell'ambiente, certamente suscettibile di imputazione esclusiva, ma protetto nella sua dimensione collettiva, come interesse prevalente. Conseguentemente, la tutela positiva del diritto ad un ambiente salubre sarebbe intermedia, e comunque precaria, fra la tutela pubblicistica propria dell'ambiente e la tutela individualistica della salute<sup>31</sup>.

Al fine di superare queste critiche, un'altra posizione dottrinale<sup>32</sup> ha individuato l'unitarietà del concetto di ambiente intorno a due elementi. L'ambiente si presenterebbe – da un lato – «come interesse pubblico della collettività nazionale» e – dall'altro – «come diritto soggettivo all'ambiente». Questa situazione giuridica soggettiva viene ricostruita come diritto fondamentale della personalità, allargando, quindi, l'oggetto giuridico della tutela personale.

La dottrina del diritto all'ambiente come diritto della persona, nel tentativo di colmare le distanze esistenti in materia ambientale tra tutela oggettiva e tutela soggettiva, però, non riesce a spiegare quale sia l'utilità garantita attraverso il diritto all'ambiente, né in base a quale titolo giuridico il singolo possa considerarsi titolare del diritto.

---

<sup>30</sup> Si veda V. CAIANIELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in G. DE VERGOTTINI, *Localizzazione degli impianti energetici e tutela dell'ambiente e della salute*, Rimini, 1988, 35 ss..

<sup>31</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, 26.

<sup>32</sup> La tesi è di A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 38 ss.



Un altro modo di individuare la rilevanza dell'ambiente sul piano giuridico, consiste nell'utilizzare la teoria dei beni giuridici così come configurata dalla dottrina civilistica.

Tuttavia, si è rilevato come la nozione di bene (inteso come «sintesi tra il particolare interesse tutelato e la situazione soggettiva predisposta dall'ordinamento giuridico come strumento di tutela destinato ad un soggetto particolare»<sup>33</sup>) non possa essere usata in riferimento all'ambiente. In relazione ad esso, infatti, difetta l'interesse soggettivo differenziato che costituisce elemento tipico per l'esistenza di un bene in senso giuridico. Con riguardo all'ambiente questa utilità non può che avere natura super-individuale, coincidendo con la generale e comune esigenza di tutela delle risorse ambientali.

Come si può notare, i tentativi di individuare una nozione di «ambiente», che risultasse utile e apprezzabile in termini giuridici, sono sempre radicalmente falliti, tanto che ormai sia il legislatore che la giurisprudenza sembrano aver rinunciato alla ricostruzione di questo concetto.

Ciò in quanto, come già premesso, quando si parla di ambiente ci si riferisce ad un interesse intrinsecamente composito, plurisenso, polivalente. Si tratta, in sostanza, di un interesse dal contenuto sfuggente, non rigidamente delimitato o delimitabile *a priori*.

La definizione in termini unitari dell'ambiente, in realtà, è possibile solo se ci si affida alle esperienze e alle nozioni di altre scienze.

E' stato messo in evidenza come le caratteristiche oggettive dell'ambiente possano essere rappresentate in modo più efficace, sotto il profilo definitorio, se il giurista accetta di adottare un approccio "umile" e interdisciplinare che si mostri aperto al contributo delle scienze ecologiche<sup>34</sup>. Solo così sembra possibile conciliare le due opposte esigenze: di disporre di una nozione sufficientemente completa e significativa, che rappresenti in modo efficace il nucleo essenziale e le peculiarità

---

<sup>33</sup> Così S PUGLIATTI, *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Milano, V, 1959, 174.

<sup>34</sup> Si tratta della nota prospettiva da tempo suggerita da B. CARAVITA (da ultimo, cfr. ID., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005, 22 ss.).

dell'oggetto della tutela; di riconoscere i limiti della scienza giuridica e del linguaggio normativo, che risultano impotenti di fronte ad un concetto ontologicamente indeterminabile in astratto e di per sé non riducibile in enunciati prescrittivi.

In materia ambientale, invece, è mancato per troppo tempo il riferimento ai dati e alle elaborazioni dell'ecologia, ovvero della scienza che studia le condizioni di vita degli organismi sotto il profilo delle interrelazioni fra gli organismi e l'ambiente.

In quest'ottica le analisi possibili risultano essere due: una antropocentrica, l'altra ecocentrica.

La prima concepisce l'uomo come un *prius* rispetto alla natura, come essere superiore dotato di ragione, capace di dominare e appropriarsi della natura che deve servire come mezzo per il soddisfacimento dei suoi bisogni<sup>35</sup>.

A questa concezione si contrappone quella ecocentrica, la quale critica la riduzione utilitaristica dell'ambiente a semplice risorsa dell'uomo e propone «una nuova visione di esso come valore autonomo della “natura” stessa. Il rapporto tra uomo e natura viene considerato come un sistema o una dialettica naturale [...] l'uomo non deve appropriarsi della natura come mero oggetto, ma deve trovare un suo posto organico in una comunità pacifica con la natura»<sup>36</sup>.

Al riguardo è opportuno un avvertimento: una netta contrapposizione tra le due teorie e l'accoglimento di una con esclusione dell'altra finirebbe, però, per radicalizzare la questione definitoria.

Seguendo la prospettiva ecologica devono essere prese in considerazione, innanzitutto, la nozione di «ecosistema» (come insieme nel quale esiste uno stato di equilibrio, autonomo rispetto agli altri ecosistemi) – espressione che compare oggi espressamente nel testo costituzionale – e quella di «biosfera» (come combinazione di tutti gli ecosistemi), in quanto costituiscono il momento di sintesi delle diverse forme di vita e dei diversi fattori ambientali, da distinguere, questi ultimi, in *abiotici* e

---

<sup>35</sup> Così J. LUTHER, *Antropocentrismo e ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, 4, 673.

<sup>36</sup> Cfr. J. LUTHER, *Antropocentrismo e ecocentrismo*, cit., 675.

*biotici*. I primi si distinguono in climatici (temperatura, piovosità, umidità, vento, etc.), idrografici (ossigeno, sali, pressione, correnti, luce, etc.), adafici (fattori chimici e meccanici); i secondi si distinguono in intraspecifici (densità, competizione intraspecifica, strutture demografiche) e interspecifici (a) diretti: predazione, parassitismo, simbiosi; (b) indiretti: modificazione dell'ambiente biotico.

Occorre poi esaminare la posizione dell'uomo nell'ambiente. L'animale uomo è sicuramente la specie che dimostra maggiore capacità di adattamento alle varie situazioni ambientali, nonché in grado di superare i limiti di utilizzazione dell'ecosistema attraverso una risposta che tende alla trasformazione della natura e al suo sfruttamento.

In relazione a ciò si pensi, ad esempio, all'incremento demografico nei paesi più poveri. Esso è dovuto alla riduzione dei tassi di mortalità (soprattutto infantile) nei paesi del terzo mondo e concorre senza dubbio al complessivo fenomeno del degrado ambientale. E' ovvio che, in attesa di una migliore distribuzione della ricchezza o di una riduzione dei tassi di natalità, non si può sostenere il ritorno a tassi più elevati di mortalità in funzione della salvaguardia dell'ambiente.

Grazie alle elaborazioni dell'ecologia, dunque, che ricostruisce l'ambiente come «l'insieme delle condizioni fisico chimiche e biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri viventi»<sup>37</sup>, è possibile dare alla nozione un significato autonomo ed unitario. Esso consiste nell'«equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento». La tutela dell'ambiente, quindi, deve essere intesa, come «tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi considerati»<sup>38</sup>.

Ovviamente, il riferimento alla tutela degli equilibri ecologici della biosfera e dei singoli ecosistemi non può essere inteso come esclusivamente rivolto agli “ambienti naturali”. Come sottolinea la medesima dottrina cui si deve la paternità della prospettiva qui considerata, «della biosfera e degli ecosistemi fa parte l'uomo e ne fanno parte ambienti costruiti e strutturati dall'uomo e dagli esseri viventi;

---

<sup>37</sup> Voce *Ambiente*, in *Enciclopedia europea*, Milano, 1976, I, 340.

<sup>38</sup> Le definizioni sono di B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., 25.

l'equilibrio ecologico non è dunque quello di ambienti irrealisticamente “naturali”, ma quello delle situazioni concrete dove l'uomo e gli esseri viventi operano e così come lo hanno nei secoli e nei millenni strutturato».

Da queste osservazioni si possono trarre immediatamente due conseguenze.

In primo luogo, risulta chiaro che una nozione giuridicamente significativa di ambiente deve prendere in considerazione solo i fattori abiotici. Gli altri fattori, a livello di ordinamento giuridico, devono essere oggetto di altre discipline e di altre forme di tutela.

In secondo luogo, è necessario rilevare che una logica di tipo esclusivamente antropocentrico appare insufficiente nel medio-lungo periodo per affrontare i problemi dell'ambiente.

Con ciò non si vuole porre in dubbio la centralità della persona umana. Non si deve dimenticare, infatti, che l'ambiente è dato dalla profonda e continua interazione tra componenti naturali ed antropiche: in ogni territorio si sovrappongono visibilmente le trasformazioni determinatesi nei tempi brevi della storia e le modificazioni verificatesi nei tempi lunghi della natura. Sarebbe anacronistico, quindi, parlare di ambiente senza considerare la presenza umana: ogni area del pianeta ne risente direttamente o indirettamente.

E' necessario, piuttosto, impostare la questione in termini relazionali, di contemperamento degli interessi in gioco: sviluppo dell'umanità e mantenimento delle condizioni per tale crescita. Il tutto inquadrato sempre in una logica di equilibrio tra i fattori della produzione e le condizioni fisiche, chimiche e biologiche.

La tutela, conseguentemente, deve essere finalizzata alla protezione delle condizioni di equilibrio dei singoli elementi che, globalmente considerati, formano l'ambiente e che determinano una crescita corretta di un dato *habitat*. Il comportamento inquinante da prevenire o punire, dunque, è quello che fa venire meno questo rapporto equilibrato di interazioni, causando uno sviluppo disarmonico dei fattori e generando conseguenze dannose.

### ***1.3. Il ruolo della Corte Costituzionale e nella definizione della materia ambientale.***

Nella Costituzione italiana, anche dopo la riforma del 2001, non è individuata esplicitamente una nozione di ambiente: ci si limita a fare espresso riferimento ad esso solo in sede di definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (Art. 117, comma 2, lett. s), e comma3).

Sino al 2001, come noto, la tutela dell'ambiente aveva mosso i suoi primi, difficoltosi passi solo grazie ad un intenso dibattito dottrinale, accompagnato da interventi sempre più analitici della giurisprudenza della Corte di Cassazione, della Corte dei Conti, degli organi di giustizia amministrativa e della Corte Costituzionale.

In linea di massima, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale è suddivisibile in tre fasi distinte.

La prima di esse è relativa al periodo antecedente alla riforma costituzionale del 2001, in cui la tutela dell'ambiente muoveva i suoi primi passi tra gli angusti spazi ad esso riservati dalla Costituzione. Gli interpreti e, prima su tutti, la Corte Costituzionale, allora, erano costretti a compiere dei veri e propri salti mortali nell'esegesi delle norme costituzionali. L'operazione ermeneutica era difficoltosa a causa dell'evidente limite di voler tracciare i confini di un interesse nascente, che non aveva incontrato la necessaria sensibilità nei Costituenti, i quali non si erano curati di predisporre alcuna norma a presidio di esso.

Con il supporto del dibattito dottrinale dei decenni precedenti, la Corte Costituzionale era riuscita, a partire dagli anni '70, a configurare un modello di tutela ambientale che affondava le proprie radici nel combinato disposto degli artt. 9 (tutela del paesaggio), 32 (diritto alla salute) e 44 (ove si indica il fine di «conseguire il razionale sfruttamento del suolo») della Costituzione.

Tale modello è ben delineato in una pronuncia della Corte relativa alla legge istitutiva del Parco Nazionale dello Stelvio<sup>39</sup>. In quell'occasione il giudice delle leggi sottolineava che l'ambiente è «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività», poiché posto a presidio di «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione».

L'ambiente, pertanto, era assunto dalla Corte come valore costituzionale che individuava un diritto fondamentale della persona alla sua fruizione e, contemporaneamente, un dovere della collettività in ordine alla sua conservazione.

Si tratta di una concezione unitaria e “monolitica” dell'ambiente, chiaramente improntata su basi finalistiche di conservazione, che viene ulteriormente rafforzata con una successiva pronuncia, per la quale «l'ambiente è un bene di valore assoluto e primario, è un bene giuridico, in quanto riconosciuto e tutelato da norme. Infine, è un bene immateriale unitario»<sup>40</sup>.

A prescindere dal fatto che anche tale orientamento giurisprudenziale non fosse del tutto esente da contraddizioni, anche radicali<sup>41</sup>, il carattere di assolutezza che veniva conferito al valore ambiente ed alla sua tutela da parte dell'ordinamento, equivaleva a dire che l'interesse ambientale è prevalente su tutti gli altri e sfugge ad ogni procedura di bilanciamento.

Riepilogando, quindi, la Corte Costituzionale, fino alla riforma del 2001, aveva configurato un diritto all'ambiente, inteso come diritto fondamentale ed interesse della collettività posto a tutela di un bene di valore assoluto, primario ed unitario, anche se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana.

La ricostruzione dell'ambiente come valore costituzionale si è definitivamente affermata dopo l'entrata in vigore della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

---

<sup>39</sup> Corte Cost. 22 maggio 1987, n. 210, in *Riv. giur. ambiente*, 1987, 334 ss.

<sup>40</sup> Corte Cost. 30 dicembre 1987 n. 641, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93ss.

<sup>41</sup> Si pensi, ad esempio, alla circostanza che la Corte definiva, nella prima delle sentenze citate, l'ambiente come «complesso di cose materiali» e, nella seconda lo qualificava «bene immateriale unitario».

Con la riforma costituzionale, l'ambiente diventa formalmente "materia" e viene espressamente menzionato nel nuovo art. 117, comma 2, lett. s), Cost., attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

E' condivisibile, tuttavia, l'opinione di chi ha definito la nuova previsione costituzionale in tema di riparto di competenze in materia ambientale come un «rompicapo di difficile soluzione»<sup>42</sup>.

Nella Costituzione, infatti, sono previste una competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e una competenza concorrente Stato-Regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Non fornendo il legislatore costituzionale altre indicazioni per interpretare e coordinare le due norme, è evidente come la loro formulazione possa apparire quanto mai ambigua.

La prima lettura offerta dalla Corte sul problema della ripartizione della potestà legislativa in materia ambientale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, è contenuta in una nota sentenza del 2002<sup>43</sup>.

Nell'occasione la Consulta fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge 23 novembre 2001, n. 19 della Regione Lombardia. La norma oggetto di scrutinio di costituzionalità introduceva prescrizioni di maggior rigore rispetto alla normativa statale con riguardo ad alcuni istituti di controllo e gestione amministrativa delle attività a rischio di incidenti rilevanti. Sul piano della tutela ambientale, la normativa regionale conduceva pertanto all'introduzione di una serie di deroghe *in melius*, ovverosia maggiormente protettive della sfera ambientale, rispetto alle prescrizioni statali contenute nel d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334.

Nell'occasione ricordata la Consulta osservò come la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per l'intervento regionale in materia ambientale non era venuta meno pur a seguito della riforma del Titolo V, e ciò in virtù del fatto che «l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che

---

<sup>42</sup> F. DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedura regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, nota a Corte Cost. n. 166/2009, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 926 ss.

<sup>43</sup> Corte Cost. 10 luglio 2002, n. 407, in *Giur. Cost.* 2002, 2951.

possa identificarsi una «materia» in senso tecnico, qualificabile come «tutela dell'ambiente», dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze».

La Corte proseguì evidenziando come dalla propria precedente giurisprudenza, ed in particolare in quella antecedente alla revisione del Titolo V, emergesse chiaramente la configurazione dell'ambiente quale valore costituzionale. Dal che ne sarebbe derivata, secondo il ragionamento seguito dal Giudice delle leggi, l'identificazione di una materia trasversale tale da coinvolgere competenze anche regionali, fermo restando il riconoscimento in capo allo Stato delle determinazioni che rispondono ad interessi meritevoli di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale.

Un capovolgimento di prospettiva rispetto a questo primo segmento giurisprudenziale, tuttavia, sembrò essersi già realizzato, a breve distanza dal *decisum* ricordato, con una nuova sentenza<sup>44</sup>. Oggetto della questione di legittimità costituzionale era la legge 7 febbraio 2002, n. 5 della Regione Sardegna con la quale erano stati ampliati i limiti del calendario venatorio già fissati con legge dello Stato.

La legge regionale, sul presupposto di una propria competenza in materia di caccia, apportava dunque una deroga agli *standards* fissati dalla normativa statale.

Inaspettatamente, la Consulta ritenne di dover pronunciare declaratoria di incostituzionalità della normativa impugnata, negando dunque la derogabilità degli *standards* fissati con legge ordinaria dello Stato.

Il diverso orientamento maturato dalla Corte poggiava essenzialmente su un principio di *inderogabilità in pejus* degli *standards* nazionali. La deroga regionale alla normativa statale sarebbe stata ammissibile solo quando volta ad introdurre elementi di maggior protezione della sfera ambientale e non quando, al contrario, avesse finito per attenuare i vincoli fissati in sede nazionale.

---

<sup>44</sup> Corte cost. 18 dicembre 2002, n. 536 in *Riv. giur. ambiente* 2003, 124 ss.



La Corte, per arrivare ad una conclusione sostanzialmente opposta a quella maturata pochi mesi prima, partì tuttavia dal medesimo presupposto. A fondamento della decisione si pose, difatti, la circostanza in base alla quale l'ambiente, nel nostro ordinamento, identifichi un valore costituzionale.

Cambiò dunque in parte il percorso logico-argomentativo seguito dal Giudice delle leggi, ma il punto di partenza rimase lo stesso. La dimensione valoriale dell'ambiente fu, in questa seconda occasione, utilizzata per proclamare l'intangibilità della legislazione nazionale e, conseguentemente, il ruolo residuale piuttosto che concorrente dei legislatori regionali.

Scorrendo rapidamente in avanti la giurisprudenza della Corte, con due sentenze del 2003<sup>45</sup> la Consulta tornò a pronunciarsi su due leggi, la legge 21 maggio 2002, n. 7 della Regione Puglia e la legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24, aventi ad oggetto il calendario venatorio e le specie cacciabili.

Riallacciandosi al *decisum* di cui alla sentenza n. 536 del 2002, il Giudice delle leggi ribadì in quelle occasioni il concetto in base al quale l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo pertanto un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

In particolare, con la sentenza n. 227 del 2003, la Corte osservò come alle Regioni fosse consentito modificare l'elenco delle specie cacciabili, e dunque derogare agli *standards* fissati con legge dello Stato, ma solamente nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia. Riemerge in quest'ultimo passaggio l'idea che alla legislazione nazionale competa la funzione di garantire un nucleo minimo di tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di introdurre prescrizioni più rigorose e, dunque, maggiormente protettive dell'ambiente.

Il modello che pareva consolidarsi, in questa seconda fase, consisteva nel riconoscimento in capo allo Stato di una competenza esclusiva in materia ambientale.

---

<sup>45</sup> Corte Cost. 19 giugno 2003, n. 226 e n. 227, in *Giur. Cost.* 2003.

Rispetto a tale competenza residuava in capo alle Regioni la sola facoltà di introdurre deroghe *in melius*, a condizione che la legislazione regionale, pur intercettando la materia ambientale, fosse esercitata sulla base di un proprio ed autonomo titolo di competenza benché funzionalmente collegato alla tutela dell'ambiente.

La formula della integrazione tra competenze statali e competenze regionali *tramite standards parzialmente derogabili* sembrava dunque, ormai, consolidata.

Ben presto, tuttavia, l'orientamento del Giudice delle leggi venne sottoposto a severe critiche.

Innanzitutto, l'elevazione del concetto di ambiente al rango di valore costituzionale, operata dalla Corte costituzionale già da prima della revisione del 2001, se da un lato ha contribuito a porre al centro delle dinamiche di produzione normativa preoccupazioni che all'epoca della Costituente non sembravano percepite nelle loro esatte dimensioni, ha, dall'altro lato, paradossalmente, favorito la "destrutturazione" della materia ambientale, «sublimandola nella "metafisica" dei valori»<sup>46</sup>, e finendo per confortare le più ampie e diversificate ricostruzioni giuridiche.

In secondo luogo, non si comprende come l'art.117 Cost., nel quale si parla di «materie di competenza esclusiva dello Stato», possa condurre alla conclusione che l'ambiente, pur espressamente elencato nel catalogo, non sia materia in senso stretto.

Ancora più difficile da giustificare, inoltre, sarebbe la considerazione in base alla quale una «competenza esclusiva statale» in realtà si risolverebbe un «intreccio di competenze». Sul punto, l'art. 117 Cost. lascia spazio a ben pochi dubbi. La competenza statale, a fronte di un riconosciuto carattere esclusivo, si troverebbe ad essere grandemente limitata da un'incalzante competenza regionale, che ridurrebbe una potestà legislativa esclusiva ad una mera possibilità per lo Stato di fissare standard uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale.

---

<sup>46</sup> La suggestiva espressione si deve a L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 144, il quale, mettendo in guardia da quelle concezioni che hanno come presupposto l'idea di un diritto costituzionale libero e plasmato ad arbitrio degli interpreti, non mancava di osservare che «le varie metafisiche dei valori costituzionali consentono, infatti, argomentazioni e decisioni atte a condurre da qualsiasi parte, senza che la giurisprudenza costituzionale si più controllabile nei suoi ragionamenti».

Il filone giurisprudenziale inaugurato all'indomani della riforma costituzionale è stato bruscamente interrotto da una serie di decisioni emanate dalla Corte a partire dal 2007. Evidentemente, l'impostazione adottata nel 2001 non ha potuto reggere a lungo alle sue insanabili contraddizioni.

Con una fondamentale pronuncia<sup>47</sup> la Corte costituzionale compie una serie di significativi passi in avanti con riguardo all'inquadramento dogmatico ed al complessivo "posizionamento giuridico" della dimensione ambientale nell'ordinamento.

Il contenzioso costituzionale, sorto tra lo Stato e la Provincia Autonoma di Trento, aveva ad oggetto la legittimità della legislazione provinciale in materia dei rifiuti e conservazione degli *habitat* naturali<sup>48</sup>, e si concludeva con declaratoria di incostituzionalità della normativa impugnata.

Per quel che qui interessa, ciò che sembra centrale nell'articolato motivazionale della sentenza da ultimo richiamata è la preoccupazione per la nozione giuridica di ambiente, nonché per la necessità di dotare la stessa di quel "perimetro" in parte "compromesso" nella evanescente concettualità dei valori costituzionali.

E' questa l'impressione che si trae cogliendo anzitutto il passaggio laddove la Corte sembra voler prendere le distanze dalla ricostruzione dell'ambiente quale bene immateriale.

Ancor più esplicito il ragionamento della Consulta laddove viene osservato che «quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti».

Il ricorrente riferimento, nel lessico impiegato dalla Corte nella sentenza in commento, ad espressioni quali «materia», «bene materiale» o a quella, ben nota alla

---

<sup>47</sup> Corte Cost. 5 novembre 2007, n. 378 in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 124.

<sup>48</sup> Si trattava del ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso gli artt. 8, commi 14 e 15, 9, commi 2, 3 e 11, 10 e 15, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendio, lavori pubblici e caccia), per violazione, tra gli altri, dell'art. 117 della Costituzione.

dottrina amministrativistica, di «bene della vita», in parte a scapito di espressioni quali «valore» o «materia trasversale», che in precedenza figuravano nelle ricostruzioni della Consulta, sembra esprimere la tendenza al voler “oggettivare” la dimensione ambientale, conferendo alla stessa margini di maggior certezza applicativa a partire dalla dialettica costituzionale tra Stato e Regioni.

Chiarito dunque che l’ambiente è, anche, “qualche cosa che si tocca”, la Consulta si trova di seguito ad affrontare un ulteriore non lieve aspetto problematico, quello legato all’identificazione della oggettiva consistenza della nozione ambientale.

Come ricordato nel paragrafo precedente, attenta ed autorevole dottrina aveva già manifestato la propria propensione in favore di una nozione di ambiente ricostruita attraverso l’utilizzo di strumenti definatori propri di scienze diverse da quella giuridica. A questo proposito era stata avanzata una definizione di ambiente come equilibrio biologico della biosfera e dei suoi singoli ecosistemi.

La nozione presentata, oltre ad offrire una ricostruzione unitaria dell’ambiente, e a prospettare un certo superamento di concezioni accentuatamente antropocentriche, legate alla definizione di ambiente come insieme di beni giuridici o di mere risorse, ha avuto il pregio di aderire all’impronta segnata in occasione della Conferenza di Stoccolma del 1972.

Vera e propria “chiave di volta”<sup>49</sup> nello sviluppo di un approccio globale alle problematiche ambientali, la Conferenza di Stoccolma, per l’ambito autorevole in cui si svolse, rappresentò la prima importante occasione di confronto per l’intera Comunità internazionale relativamente alle problematiche legate alla tutela dell’ecosistema.

Sia nel preambolo che nei principi della Dichiarazione approvata a Stoccolma<sup>50</sup> figurano evidenti richiami ad un concetto complessivo, “sistemico”, di ambiente.

Evidenziando le «notevoli ed indesiderabili perturbazioni dell’equilibrio ecologico della biosfera», nella Dichiarazione si raccomanda, nella parte dedicata ai principi, la

---

<sup>49</sup> Secondo V. TEOTONICO, *Presupposti culturale e sn odi politico-istituzionali per una tutela transnazionale dell’ambiente*, in F. GABRIELE – A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell’ambiente*, Cacucci, Bari, 2005, p. 215, la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 rappresenta l’atto di nascita del diritto internazionale dell’ambiente.

<sup>50</sup> Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’ambiente umano, reperibile in *Riv. dir. internaz.*, 1972, pp. 779 e ss.

«salvaguardia delle risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale». L'ambiente è dunque concepito come condizione di vita per l'uomo, come sistema complessivo la cui tutela reclama, per evidenti ragioni, forme di intervento più ampie e condivise possibili.

La Corte Costituzionale, nella sentenza in esame, ha voluto cogliere lo spirito della Dichiarazione di Stoccolma: essa ha sostanzialmente aderito alla ricostruzione di ambiente offerta da quest'ultima e, soprattutto, ha mostrato di condividere la preoccupazione per l'insufficienza di forme di tutela ed intervento prevalentemente adottate su scala locale.

In altre parole, se occorre concepire l'ambiente come "sistema", e come equilibrio complessivo tra ecosistemi, ne deriva la necessità di ricondurre, quanto meno, alla sede statutale le competenze in ordine alla sua tutela.

Al di là del dato positivo offerto dalla stessa Costituzione, quel che sembra leggersi nelle parole della Corte è l'idea in base alla quale è la stessa "consistenza ontologica" dell'ambiente ad impedire di distinguere e parcellizzare le forme di tutela dello stesso nei rivoli delle diverse legislazioni regionali. Ciò, in particolare, è quanto sembra desumibile laddove la Consulta osserva che «occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto», e, poco più avanti, che «ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto».

La "materializzazione" dell'ambiente si coglie infine nel chiarissimo riferimento operato dalla Corte agli approdi internazionali ricordati, laddove si osserva che «oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via».

I vantaggi di questa nuova nozione di ambiente, fatta propria dalla Consulta, sono notevoli.

Innanzitutto, essa consente di pervenire alla concretizzazione del bene, il quale risulta scomponibile nelle singole componenti materiali che lo costituiscono (acqua, aria, suolo), materialmente offendibili. In secondo luogo, tale definizione permette una settorializzazione dell'ambito della tutela ambientale, che viene ad essere distinta dalla tutela del territorio e dalla tutela del paesaggio.

Come si vedrà, inoltre, da un punto di vista strettamente penale, l'accoglimento di una nozione ecocentrico-moderata di ambiente, dotata di un ben delineato perimetro oggettivo, incide non di poco sulla valutazione delle tecniche di incriminazione adottate o da adottare<sup>51</sup>.

#### ***1.4. Le fonti di diritto internazionale.***

La disciplina giuridica rivolta alla tutela dell'ambiente nasce, in primo luogo, sul piano del diritto internazionale, tanto che, da tempo, si è cominciato a parlare di un vero e proprio «diritto internazionale dell'ambiente»<sup>52</sup>.

Si tratta di una produzione normativa che ha assunto dimensioni significative a partire dalla prima metà degli anni settanta e che è in progressiva espansione. Essa è destinata a disciplinare non soltanto i fenomeni di inquinamento transfrontaliero tra Stati diversi, ma soprattutto i problemi ambientali a carattere globale.

Non mancano, però, esempi di normazione internazionale più risalente: basti pensare alla Convenzione di Londra del 1954 sull'inquinamento marino da idrocarburi, oppure ad alcune disposizioni della Convenzione di Ginevra del 1958 sul diritto del mare. Ancora più antica è la famosa sentenza arbitrale del 1941 sul caso

---

<sup>51</sup> L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, in *Raccolta di studi di diritto penale*, 2007, 32.

<sup>52</sup> Cfr. P. FOIS, *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in *Dig. disc. pubb.*, Torino, 1987, III, 219.

della fonderia di Trail, che viene spesso ricordata come origine del diritto internazionale dell'ambiente. Essa, infatti, costituì la prima pronuncia che specificamente risolveva una controversia fra Stati in materia di ambiente e sancì la responsabilità del Governo canadese in relazione ai danni che la fonderia arrecava, con le sue emissioni in atmosfera, agli agricoltori degli Stati Uniti.

Tra i fattori che hanno portato all'affermazione della tutela internazionale dell'ambiente si devono annoverare l'esigenza per gli Stati di bilanciare la sensibilità verso la tutela ambientale con la concorrenza economica internazionale, nonché la necessità di mediare il conflitto di interessi tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo.

Le prime manifestazioni nella società internazionale di un interesse per la tutela dell'ambiente hanno riguardato l'esigenza di prevenire le conseguenze negative derivanti da attività che si svolgevano nel territorio di un determinato Stato a carico degli equilibri ambientali di Stati diversi, oppure a carico di ambienti o di fattori ambientali comuni a più Stati.

In seguito, si sono cominciati a prendere in considerazione i danni transfrontalieri anche nei casi in cui risultasse danneggiato l'ambiente di luoghi o spazi non assoggettati alla sovranità di alcuno Stato ed anche per attività che si svolgevano all'interno di questi medesimi spazi.

Solo più di recente si è manifestata l'ulteriore esigenza di fronteggiare quei particolari fenomeni che sono stati chiamati di "inquinamento globale". Si fa riferimento all'effetto serra, ai cambiamenti climatici, all'assottigliamento della fascia di ozono, alla protezione di grandi aree naturali necessarie alla preservazione dell'equilibrio ecologico etc..

Si tratta, come è evidente, di problemi che coinvolgono l'equilibrio ambientale complessivo del pianeta e che, come tali, non possono che essere affrontati in una dimensione di diritto internazionale.

Nell'ambito degli strumenti d'azione propri della comunità internazionale si possono, innanzitutto, ritenere esistenti anche in questa materia alcune norme di

diritto internazionale generalmente riconosciute, di formazione consuetudinaria, che entrano automaticamente nel nostro ordinamento in forza dell'art. 10, comma 1, Cost..

Ci si riferisce, in particolare, alla norma relativa al divieto di inquinamento transfrontaliero<sup>53</sup> e a quella concernente l'obbligo di cooperazione tra stati<sup>54</sup>, entrambe confermate da numerosi atti e dichiarazioni internazionali.

Si può considerare consolidata anche la consuetudine internazionale in virtù della quale gli stati sono obbligati a ridurre i rischi di incidenti nucleari e a prevenire eventuali danni agli altri stati, nonché le emissioni radioattive inquinanti che possano compromettere l'ambiente globale.

Un secondo livello rilevante nella comunità internazionale è quello delle dichiarazioni di principio, adottate in sede ONU o in altra sede internazionale di rilievo, sfornite di per sé di carattere immediatamente vincolante, ma in grado di orientare l'attività degli stati e i rapporti tra essi.

In particolare, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (UNCHE, United Nations Conference on Human Environment), tenutasi a Stoccolma nel 1972, ha segnato l'inizio di una presa di coscienza a livello globale ed istituzionale dei problemi legati all'ambiente<sup>55</sup>. Nella relativa dichiarazione finale si legge: «Siamo arrivati ad un punto della storia in cui dobbiamo regolare le nostre azioni verso il mondo intero, tenendo conto innanzitutto delle loro ripercussioni sull'ambiente».

A partire dall'adozione della Dichiarazione di Principi al termine della citata Conferenza, l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente è stata assai intensa, sia sotto il profilo della quantità, che sotto quello della qualità della disciplina di riferimento.

---

<sup>53</sup> Secondo la sentenza arbitrale (1941) resa tra Stati Uniti e Canada nel caso della fonderia Trail, «no State has the right to use or permit to use its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to territory of another or the properties of person therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence». (U.N., *Reports of International Arbitral Awards*, III, 1965 ss.).

<sup>54</sup> Cfr. T. SCOVAZZI, *Recent Trends in International Environmental Law*, in T. SCOVAZZI, T. TREVES, *World Treaties for the Protection of the Environment*, Milano, 1992.

<sup>55</sup> Non a caso, infatti, la nascita del diritto internazionale dell'ambiente, da intendersi quale branca del diritto internazionale composta da regole (peraltro assai eterogenee) specificamente dedicate alla protezione dell'ambiente naturale ed alla conservazione delle sue risorse, è in genere individuata – seppure solo per convenzione – nel 1972, anno di svolgimento, a Stoccolma, della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano.



Da quel momento la protezione ed il miglioramento dell'ambiente sono divenute, nelle intenzioni delle Nazioni Unite, priorità di capitale importanza, in quanto presupposto del benessere dei popoli e del progresso del mondo intero. Una priorità che obbliga tutti, dai cittadini alle collettività, dalle imprese alle istituzioni, ad assumersi le proprie responsabilità.

In particolare, la citata Dichiarazione dell'ONU sull'Ambiente Umano, in cui si chiedeva ai governi ed ai popoli di cooperare per preservare e migliorare l'ambiente nell'interesse dell'umanità presente e futura, ha segnato un momento importante nel processo di protezione dell'ambiente, in quanto la comunità internazionale ha con essa ufficialmente riconosciuto l'importanza fondamentale dell'ambiente naturale, preoccupandosi di fissare dei principi guida da seguire per consentirne la salvaguardia e ridurre la devastazione.

Per la prima volta veniva messo in discussione uno sviluppo economico senza limiti e si palesava, a livello internazionale, il conflitto tra il Nord del mondo, economicamente e tecnologicamente sviluppato, ed il Sud sottosviluppato o in via di sviluppo. Emergeva con chiarezza che i Paesi poveri non potessero più accettare i limiti al loro sviluppo economico imposti dai Paesi ricchi per motivi di tutela ambientale.

Nei decenni successivi questa presa di coscienza ha dato avvio a numerosi studi e ricerche scientifiche sullo stato di salute del pianeta, anche in virtù dell'istituzione di tre organismi fondamentali: l'UNEP (United Nations Environment Programme - Programma Ambiente delle Nazioni Unite), che insieme all'UNDP (United Nations Development Programme - Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo), alla FAO, all'UNESCO ed alla IUCN (International Union for Conservation of Nature - Unione Internazionale per la Conservazione della Natura), costituisce uno dei riferimenti più importanti per lo sviluppo sostenibile a livello mondiale; la Commissione Brundtland su Ambiente e Sviluppo (WCED, World Commission on

Environment and Development)<sup>56</sup> e il Panel scientifico intergovernativo per lo studio dei cambiamenti climatici (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change).

Ciò nonostante, fino agli anni '80, l'approccio all'ambiente ha avuto una connotazione prevalentemente settoriale e riparatoria, nel solco di una politica ambientale non preventiva, bensì volta perlopiù al rimedio del danno prodotto.

Solo a partire dai primi anni '90, si è fatta strada una nuova prospettiva, improntata alla prevenzione e alla riduzione degli ecodisastri: durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development), tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, hanno preso forma soluzioni in grado di rispondere all'esigenza di un nuovo approccio. È stata adottata una strategia più sensibile alla dimensione sociale, nonché alla necessità di creare nuovi strumenti, attraverso i quali avviare un processo di sviluppo sostenibile, nella consapevolezza della stretta interconnessione esistente tra ambiente e sviluppo.

È divenuto chiaro che, essendo l'ambiente un problema globale, la sua tutela non poteva più essere perseguita a livello locale e che alla stessa si sarebbe dovuto guardare come ad un presupposto imprescindibile nel pianificare lo sviluppo economico e sociale futuro.

Il summit di Rio ha rappresentato una svolta: finalmente veniva risolto il dualismo sviluppo-ambiente con la formula dello sviluppo sostenibile; si è parlato di cooperazione tra le Nazioni, tra il Sud e il Nord del mondo, le grandi potenze hanno riconosciuto la propria responsabilità nella produzione dell'inquinamento e si sono convinte di dover collaborare per sostenere i Paesi in via di sviluppo e per raggiungere un maggiore equilibrio tra lo sfruttamento delle risorse naturali e la tutela delle stesse.

In tale ottica, sono stati raggiunti importanti accordi sul futuro del pianeta:

---

<sup>56</sup> La Commissione mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED, World Commission on Environment and Development, istituita nel maggio 1984 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite allo scopo di fornire raccomandazioni per un'agenda globale per il cambiamento) ha prodotto il cd. "Rapporto Brundtland" ("Our Common Future"). L'importanza di quest'ultimo documento è nota: in esso si è riconosciuto il connubio tra esigenze di sviluppo e protezione dell'ambiente e si è pervenuti a quella definizione di sviluppo sostenibile - quale «sviluppo che soddisfa i bisogni della presente generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri» - che ancora oggi è ritenuta condivisibile.

- la Dichiarazione di Rio (Rio Declaration on Environment and Development), con la quale è stato posto l'accento sul legame tra protezione ambientale e sviluppo, sulla necessità di sradicare la povertà e di tenere conto delle esigenze dei Paesi in via di sviluppo; sull'urgenza di trovare alternative ai modelli di produzione e consumo non sostenibili, di aumentare le capacità autoctone di affrontare le problematiche ambientali (capacity-building), e di promuovere un sistema economico internazionale aperto che fosse di supporto allo sviluppo sostenibile.
- l'Agenda 21, consistente in un piano d'azione per specifiche iniziative economiche, sociali ed ambientali e mirante alla definizione di una vera e propria strategia di integrazione tra ambiente e sviluppo, da attuarsi con un impegno coordinato dell'intera comunità internazionale;
- la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change), contenente le linee guida e le azioni da intraprendere per non compromettere ulteriormente l'atmosfera;
- la Convenzione sulla diversità biologica (Convention on Biological Diversity), con cui si è inteso promuovere un accesso equilibrato alle risorse biologiche degli ecosistemi (in primis le foreste tropicali), incentivando l'assistenza ai Paesi in via di sviluppo ed il trasferimento delle biotecnologie.

Fondamentale importanza riveste la Convenzione quadro sui Cambiamenti Climatici. Tramite essa si è fissato l'obiettivo di stabilizzare la concentrazione in atmosfera dei gas serra dovuta all'impiego di combustibili fossili, ad un livello tale da impedire pericolose conseguenze per il sistema climatico. Palesata la massima responsabilità della crescita delle emissioni climalteranti in capo ai Paesi industrializzati, proprio a questi ultimi veniva richiesto il maggior sforzo economico ed assegnato l'onere dell'avvio delle misure che avrebbero dovuto condurre alla riduzione, nei successivi dieci anni, delle emissioni di anidride carbonica.

La massima autorità della Convenzione è la Conferenza delle Parti (COP), organo supremo sul clima, che riunitasi per la prima volta a Berlino nel marzo 1995, è stata

da allora convocata annualmente per verificare l'effettivo rispetto degli impegni assunti dai Paesi firmatari della Convenzione.

Particolare menzione merita la Terza Conferenza delle Parti (COP-3), la quale si tenne a Kyoto nel 1997. In tale occasione, dopo tese negoziazioni, venne adottato il c.d. Protocollo di Kyoto, aperto alla firma il 16 marzo del 1998. I Paesi firmatari (elencati nell'Allegato I della Convenzione), in tale sede, si obbligavano a limitare le emissioni di gas serra secondo criteri differenziati specificati nell'allegato B del Protocollo, entro un primo periodo di adempimento fissato al 2008-2012.

Con l'adozione del Protocollo si è pervenuti ad un importante risultato soprattutto perché esso costituisce nella storia il primo esempio di trattato globale legalmente vincolante.

In particolare, il Protocollo ha applicato alle possibili conseguenze dell'effetto serra il principio precauzionale, in forza del quale si interviene preventivamente, contro minacce potenziali, ipotetiche ed incerte. Si tratta di quelle minacce sulle quali non sussiste alcuna prova tangibile in merito alla possibilità che il disastro ecologico avrà effettivamente luogo.

Sono state individuate, quindi, una serie di azioni prioritarie per la soluzione delle problematiche dei cambiamenti climatici globali, imponendo in particolare ai Paesi sviluppati ed a quelli ad economia in transizione dell'est europeo di avviare un processo di collaborazione mondiale su base consensuale, improntato sulla centralità dei problemi del clima globale nello sviluppo socio-economico mondiale.

La conferenza di Rio del 1992 ha sicuramente condotto all'elaborazione di principi importanti, riuscendo, da un lato, a far maturare nei Paesi industrializzati la consapevolezza di dover prevenire con maggior determinazione i fenomeni di inquinamento, e, dall'altro, a delineare le linee guida essenziali di una politica ambientale per i Paesi in via di sviluppo ancora privi di una legislazione di settore.

Purtroppo, i risultati cui ha condotto non sono stati del tutto soddisfacenti.

In occasione del successivo summit mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD, World Summit on Sustainable Development) tenutosi a Johannesburg dal 26 agosto

al 4 settembre 2002, si è dovuto prendere atto degli scarsi passi avanti fatti sulla strada dello sviluppo sostenibile. Anche le altre Convenzioni internazionali che, a partire dal Protocollo di Kyoto, si sono succedute dopo Rio, sono state per lo più occasione di lunghe discussioni e di mere dichiarazioni di intenti.

Certamente, un limite della Dichiarazione di Rio è rappresentato dal fatto che essa, così come quella di Stoccolma, si è sostanziata in norme di *soft law*, ossia nella semplice enunciazione di principi, che non si risolve in uno strumento vincolante per gli Stati che hanno convenuto di aderirvi e che non implica per questi diritti o doveri.

Il ricorso al *soft law*, se da un lato favorisce la partecipazione di più Nazioni e la raccolta di un consenso pressoché generalizzato sul riconoscimento dell'esistenza di un problema condiviso e sulla necessità di avviare forme di cooperazione internazionale, dall'altro, trattandosi di uno strumento di natura raccomandatoria, non giuridicamente vincolante e non direttamente applicabile come regola di diritto, si rivela inidoneo ad indurre effettivamente i partecipanti a rispettare *standards* ed obblighi specifici.

E lo stato di salute dell'ambiente non fa altro che confermare i limiti di un simile approccio.

Altre importanti fonti del diritto internazionale in materia ambientale sono costituite dai trattati a carattere mondiale e da quelli a carattere regionale che riguardano ormai i principali settori di interesse ambientale.

L'oggetto della maggiore attività pattizia a livello internazionale è il settore marino. In quest'ambito fondamentali risultano la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento da navi (Londra 1973-78); la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento da scarico dei rifiuti e altre sostanze (Londra 1972) e più in generale la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay 1982).

In materia di corsi d'acqua è stata approvata una Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e sui laghi internazionali (Helsinki 1992).

Nel settore dell'atmosfera rilevano in particolare modo la Convenzione sull'inquinamento transfrontaliero a lunga distanza (Ginevra 1979) con i relativi protocolli aggiuntivi) e la Convenzione di Vienna sulla protezione dello strato di ozono (1985).

### ***1.5. Il ruolo dell'Unione Europea.***

La disciplina della materia ambientale riveste notevole importanza anche nell'ambito dell'Unione europea. Come si vedrà, inoltre, l'Europa è da tempo il principale soggetto delle politiche ambientali italiane.

Originariamente, tuttavia, l'ambiente non rientrava tra le materie di competenza comunitaria.

La sua protezione, comunque, è stata uno degli obiettivi della Comunità fin dal 1972. Furono approntati dei Programmi di Azione con i quali, oltre a descrivere obiettivi e principi, venivano stabiliti anche settori ad alta priorità, tali da richiedere interventi. Misure che regolavano settori come l'inquinamento delle acque e dell'aria furono emanate soprattutto attraverso l'utilizzo delle disposizioni sul mercato interno (l'attuale art. 114 TFUE).

La motivazione della necessità di ricorrere ad una politica ambientale comunitaria veniva ritrovata nel fatto che «ai sensi dell'art. 2 del trattato che la istituisce, la comunità europea ha il compito di promuovere lo sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della comunità e una espansione continua ed equilibrata». Ciò «non si può più concepire senza una lotta efficace contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi, né senza il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la protezione dell'ambiente»<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Così il *considerando* del primo programma d'azione comunitaria in materia ambientale approvato dal Consiglio il 22 novembre 1971 (in G.U.C.E. C 112 del 20 dicembre 1973).

La dimensione comunitaria, del resto, risultava fondamentale in quanto in numerosi settori d'interesse ambientale la Comunità costituisce «un importante intermediario tra il quadro nazionale, molto spesso troppo limitato, e il quadro mondiale, che manca di possibilità istituzionali per un'azione vincolante»<sup>58</sup>.

I problemi di legittimazione formale delle politiche ambientali comunitarie venivano risolti definitivamente con l'Atto Unico Europeo del 1986, mediante l'introduzione nell'originario trattato di un titolo autonomo dedicato all'ambiente, costituito da tre articoli (130R, 130S e 130T). Nell'art. 130R, comma 1, si affidava alla Comunità il compito «di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente».

La stessa norma, poi, prevedeva l'integrazione della politica ambientale con le altre politiche comunitarie.

Gli obiettivi, dunque, erano quelli di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, nonché di contribuire alla protezione della salute umana e di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

I principi fondamentali da seguire in materia di politica ambientale erano quelli, validi tutt'oggi, dell'azione preventiva, della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e della responsabilità, ovvero del «chi inquina paga».

Pur essendo l'ambiente espressamente menzionato nel trattato, tuttavia, la sua protezione non risultava ancora inclusa formalmente tra gli obiettivi della CEE.

Ciò è accaduto con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht sull'Unione europea, il primo novembre 1993. Nell'art. 2 del trattato CE, infatti, è contemplata, tra gli obiettivi prioritari della Comunità, «una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente».

Ai tre principi fondamentali inseriti nell'Atto Unico Europeo, viene aggiunto quello di precauzione.

Come si può notare, nell'ordinamento creato dai trattati si consolidano alcuni principi generali sottesi alla tutela ambientale.

---

<sup>58</sup> Così si legge nel terzo programma d'azione comunitario in materia ambientale approvato dal Consiglio il 7 febbraio 1983 (in G.U.C.E. C 46/1 del 17 febbraio 1983).

Il principio dell'azione preventiva ha accompagnato l'evoluzione della tutela ambientale a livello comunitario per essere stato formulato sin dal I Programma d'azione ed essere poi specificato nel II Programma d'azione. Il legislatore comunitario richiamava il principio della prevenzione già con la prima direttiva Seveso (art. 1)<sup>59</sup>.

In base a questo principio, l'obiettivo deve essere quello di evitare i danni ambientali azzerando ogni rischio. E' necessario, dunque, predisporre tutte le misure dirette ad evitare alterazioni ambientali.

L'azione di prevenzione comporta il controllo preventivo di tutti i progetti e delle iniziative che possono influenzare negativamente l'ambiente.

Prima della sua consacrazione nell'Atto Unico Europeo, occorre altresì ricordare che risultavano chiaramente ispirate a tale principio anche altre fonti, come la direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente quella che oggi è ampiamente nota come procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (c.d. VIA) e, ancora prima, la direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975, che, al suo art. 4, impone agli Stati di fare in modo di eliminare i rifiuti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente.

Il principio «chi inquina paga», già recepito in sede comunitaria dal I Programma d'azione in materia ambientale del 22 novembre 1973 e dalla Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975 sull'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia d'ambiente, è stato inserito nel testo del Trattato CE tramite l'Atto Unico Europeo.

Il principio è basato sulla logica dell'imputazione soggettiva della responsabilità per i danni causati da eventi e/o comportamenti inquinanti. Inoltre giustifica l'applicazione di sanzioni e di eco-tasse ai produttori, al fine di sollecitarli ridurre l'inquinamento. Si tratta, dunque, di un principio economico in base al quale i costi

---

<sup>59</sup> Ai sensi di tale norma la direttiva 82/501/CEE (GUCE 5 agosto 1982, n. L 230) assumeva come obiettivo principale quello della «prevenzione di incidenti rilevanti che potrebbero venir causati da determinate attività industriali, così come la limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e l'ambiente ...».



dei danni causati all'ambiente devono essere sostenuti dai soggetti responsabili piuttosto che essere addossati alla collettività.

Esso può trovare attuazione tanto tramite misure sanzionatorie, quanto tramite l'imposizione di particolari oneri di natura fiscale proporzionali al danno ambientale prodotto o nella fissazione di limiti di emissione e sversamento, o anche nell'imposizione di obblighi di depurazione.

Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, era stato previsto dal I Programma d'azione del 1973 per essere ripreso dal IV Programma d'azione nel 1987. Esso è entrato nel Trattato nel 1987 e la sua corretta applicazione va armonizzata con i principi della prevenzione e "chi inquina paga".

In base a tale principio, è dovuta la immediata rimozione della causa che ha portato all'inquinamento. Quando un danno ambientale è prodotto (e quindi non può essere evitato mediante i principi di precauzione e di prevenzione) il soggetto inquinante deve provvedere a correggere alla fonte l'eventuale lesione (ad esempio bonificare l'area con l'obiettivo di ripristinare lo stato precedente all'inquinamento), per evitare che l'effetto dannoso si amplifichi. Secondo la logica che correggere alla fonte fa assumere alla correzione maggiore efficacia.

Infine, il principio di precauzione è stato formalmente introdotto dal Trattato di Maastricht nel 1993. La sua origine ha sede nell'ordinamento internazionale, considerando che già nella Dichiarazione di Rio, firmata nel 1992 in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, si affermava: «Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino misure di prevenzione della degradazione ambientale».

Ogni soggetto che svolga un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente è tenuto a ricercare i rimedi per impedire che si verifichino alterazioni dannose. Il principio di precauzione è strettamente legato al principio del "chi inquina paga": per

evitare di incorrere in una responsabilità di tipo patrimoniale, è necessario avere realizzato tutti gli interventi necessari per evitare quell'evento dannoso.

Nel frattempo, con il successivo Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il primo maggio 1999, Il Trattato CE viene rinumerato. Il principio dell'integrazione, formalmente incluso nell'articolo 130R è spostato altrove. In base all'articolo 6, adesso, si richiede che la protezione dell'ambiente sia integrata nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie e delle attività riferite nell'articolo 3, in particolare con lo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La primarietà della tutela ambientale trova conferma nella nuova formulazione dell'art. 2 del trattato CE, in cui si annovera tra gli obiettivi prioritari dell'azione comunitaria «un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo».

Il primo febbraio 2003 è entrato in vigore il Trattato di Nizza. In termini di protezione ambientale, esso non ha apportato grandi progressi<sup>60</sup>.

La Carta dei Diritti Fondamentali proclamata a Nizza nel 2000, invece, contiene un articolo specifico dedicato all'ambiente. Nell'art. 37 si prevede che « un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

In questa norma vengono richiamati chiaramente alcuni principi già enunciati dal Trattato in modo esplicito. In particolare, il riferimento va fatto agli artt. 2, 6 e 174.

La Carta ribadisce e colloca dunque ad un livello ipoteticamente più alto i principi già statuiti a livello di Trattato.

Il primo dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona. Esso è costituito da due Trattati, quello sull'Unione Europea (TUE) e quello sul Funzionamento

---

<sup>60</sup> Il maggiore svantaggio di Nizza è che le procedure in materia ambientale rimangono immutate. Il voto all'unanimità non è stato, come proposto, modificato in quello a maggioranza qualificata per gli aspetti concernenti le c.d. ecotasse, rendendo la procedura di adozione degli atti difficile in questo settore, soprattutto in vista dell'imminente allargamento.

dell'Unione Europea (TFUE). Da un punto di vista sostanziale nessuna novità è stata introdotta in materia di protezione dell'ambiente.

E' opportuno ricordare che, nonostante la Carta dei Diritti Fondamentali di Nizza sia soltanto allegata al Trattato, ad essa viene attribuito valore giuridico pieno e vincolante.

Già le articolate disposizioni "costituzionali" appena illustrate pongono in evidenza la centralità della politica ambientale nel sistema dell'Unione europea. Ancora più rilevante è la considerazione degli atti di normazione derivata, che ormai coprono quasi la totalità dei settori coinvolti nella tutela dell'ambiente: tutela delle acque, tutela dell'aria, rumore, gestione dei rifiuti, controllo integrato degli inquinamenti, protezione della flora e della fauna, grandi rischi, sostanze pericolose, VIA, informazione ambientale, per citarne alcuni.

Il solo numero complessivo di questi atti normativi rende agevolmente l'idea del peso che ha assunto la produzione normativa comunitaria in tema di tutela dell'ambiente: nell'ultimo trentennio, a fronte di circa cento regolamenti e di oltre cinquanta decisioni, si contano più di duecento direttive, delle quali circa la metà a contenuto integrativo, modificativo o parzialmente sostitutivo di direttive precedenti.

Ripercorrendo le tappe della normativa in materia di ambiente, risulta dunque evidente l'assoluta prevalenza qualitativa e quantitativa delle fonti di origine comunitaria. Si tratta di un fenomeno, si può dire, nell'ordine delle cose, in considerazione delle dimensioni transnazionali e sempre più globali delle questioni ambientali e delle relative risposte e manovre istituzionali. Per non parlare delle interrelazioni strettissime tra la normativa di tutela ambientale e alcuni dei mezzi e degli scopi fondamentali della costruzione comunitaria (il divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente, la disciplina della concorrenza, il mercato unico, la libera circolazione delle merci). Da qui l'inevitabile e progressivo ampliamento delle competenze in materia conferite dal Trattato comunitario alle istituzioni sovranazionali, e il conseguente flusso di normative, per lo più settoriali, che agli ordinamenti interni spetta tradurre nel proprio linguaggio giuridico.

Come indice di questa tendenza al superamento delle dimensioni nazionali, in vista di una sempre maggiore integrazione delle normative a livello europeo, va ricordata la direttiva 2008/99/CE sulla «Tutela penale dell'ambiente»<sup>61</sup>.

Il 21.5.2008 a Strasburgo il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione legislativa sulla proposta di direttiva per la tutela penale dell'ambiente, in cui, premesso che «i sistemi sanzionatori vigenti non sono sufficienti a garantire la piena osservanza della normativa comunitaria», si chiedono «sanzioni maggiormente dissuasive per le attività che danneggiano l'ambiente, le quali tipicamente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie», quando ciò avvenga «intenzionalmente o per grave negligenza».

La proposta è stata approvata e la direttiva 2008/99/CE del 19.11.2008 doveva essere trasposta negli ordinamenti giuridici degli Stati membri entro il 26 dicembre 2010<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Per rendersi conto del percorso accidentato di tale materia basta fare riferimento alla «Relazione d'accompagnamento della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, presentata dalla Commissione della CE a Bruxelles il 9 febbraio 2007», che racconta le tappe della vicenda a partire dalla Convenzione sulla tutela penale dell'ambiente adottata dal Consiglio d'Europa nel 1998, passando per la proposta di direttiva relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale adottata dalla Commissione il 13.3.2001, per arrivare alla adozione, da parte del Consiglio, in data 27.1.2003, della decisione quadro 2003/80/GAI che, poi, con sentenza 13.9.2005 nella causa C-176/03 (Commissione c. Consiglio), la Corte europea di giustizia ha annullato.

E' opportuno sottolineare come in discussione non era, ovviamente, l'opportunità-necessità che tutti i paesi dell'Unione si dotassero di efficaci strumenti di repressione delle più gravi aggressioni alle risorse ambientali.

Il problema era lo strumento. Infatti, da un lato si prospettava l'adozione di una decisione quadro, strumento privo di efficacia diretta e riconducibile al c.d. terzo pilastro, espressione della cooperazione giudiziaria a livello intergovernativo, in cui ogni decisione viene presa per volontà comune degli Stati membri e fuoriesce dal corredo di garanzie e rimedi propri di quello che si suole definire l'*acquis* comunitario; dall'altro, e all'opposto, si sosteneva la competenza comunitaria piena, da esercitarsi mediante la procedura di codecisione - in cui il Parlamento Europeo e la Commissione svolgono, ex art. 251 TCE, un ruolo di primo ordine - volta all'approvazione di una direttiva, la quale, come noto, esplica, a certe condizioni, effetti immediati negli ordinamenti nazionali.

La decisione in esame, a prescindere dal maggiore o minore apprezzamento per le motivazioni che la hanno sostenuta o per parte di esse, è stata considerata di «tale significato da potere inaugurare - se assistita da una coerente volontà politica - una nuova fase del processo di integrazione europea» (L. SIRACUSA, *Tutela ambientale: Unione europea e diritto penale fra decisioni quadro e direttive*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, n. 6, p. 769). Nella celeberrima sentenza del 13.9.2005, la Corte di Giustizia, infatti, è giunta a dire che, per la tutela dell'ambiente, sono ammesse direttive di armonizzazione penale; direttive tese cioè ad obbligare gli Stati membri a riavvicinare tra loro i rispettivi diritti penali nazionali in vista di una migliore tutela ambientale.

<sup>62</sup> Come si avrà modo di vedere nel capitolo quinto, a tal fine, la direttiva era stata inclusa nell'Allegato B della legge 4 giugno 2010, n. 96 recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009» (G.U. del 25 giugno 2010 n. 146, S.O. n. 138): il nostro legislatore, però, ha previsto che il termine ricadesse nei nove mesi dall'entrata in vigore della stessa legge n. 96/2010 (e vale a dire, entro il 9 aprile 2011). L'effettivo recepimento della direttiva è avvenuto con il d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121 «Attuazione

La stessa direttiva obbliga i legislatori dell'Unione ad adottare un modello di «crimine ambientale» che sia caratterizzato:

a) dalla gravità oggettiva delle conseguenze che il comportamento posto in essere provoca, o può provocare, sia nei confronti della integrità fisica delle persone (morte o lesioni gravi), sia alle risorse ambientali (danni rilevanti alla loro qualità)<sup>63</sup>;

b) dalla gravità del rimprovero che può essere mosso all'autore, cioè dolo o negligenza grave;

c) dalla possibilità che del crimine, se realizzato a vantaggio di una persona giuridica e da soggetti titolari «di una posizione dominante in seno alla stessa», debba rispondere anche la persona giuridica;

d) dalla possibilità che siano puniti tutti coloro che agevolano in qualsiasi modo la commissione di detto crimine;

e) dalla possibilità che il comportamento punito non sia necessariamente «attivo» e che, pertanto, anche «l'inosservanza di un obbligo di agire [potendo] avere gli stessi effetti della condotta attiva deve [...] essere passibile di sanzione adeguata»<sup>64</sup>.

L'obiettivo perseguito consiste nel far sì che gli Stati membri introducano, nel diritto penale nazionale, disposizioni che siano in grado di garantire una tutela dell'ambiente più efficace. I singoli Stati dovrebbero dotarsi di uno *standard* normativo e sanzionatorio minimo (sanzioni penali), che permetta di fare un passo avanti rispetto ad un sistema in cui le sole "armi" sono quelle delle sanzioni amministrative o dei meccanismi risarcitori tipici dell'ambito civilistico.

Per poter meglio comprendere l'ampiezza delle possibilità previste dalla direttiva 2008/99/CE, appare opportuno riportarne l'art. 3, rubricato «infrazioni»: «Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati:

---

della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni».

<sup>63</sup> Cfr. art. 3, lett. f), ove si nega che debba essere riconosciuta rilevanza penale a condotte relative a «quantità trascurabili» e a «impatti trascurabili», nonché lett. h), ove si attribuisce rilevanza penale solo a azioni che provochino «significativo deterioramento dell'habitat all'interno di un sito protetto».

<sup>64</sup> Così testualmente nel n. 8 del prologo della citata direttiva.

a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

c) la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 335, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse;

d) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

e) la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

f) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità

trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;

g) il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;

h) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;

i) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono».

Come si può notare, la direttiva in esame ha il pregio di favorire l'inserimento nell'ordinamento penale di fattispecie incriminatrici incentrate non soltanto sulla punizione delle violazioni della normativa extrapenale di settore, ma anche sulla realizzazione di una effettiva situazione di danno o di pericolo concreto per il bene protetto.

Ciò poteva recare significativi miglioramenti, soprattutto in quegli ordinamenti penali nazionali che non prevedono l'incriminazione di fattispecie ambientali di danno. È questo, in effetti, il caso dell'Italia. Come si avrà modo di chiarire oltre, il nostro sistema di tutela penale ambientale vede prevalere fattispecie di pericolo astratto, di natura contravvenzionale, le quali, secondo la dottrina, sono poco pregnanti sotto il profilo della concreta offensività dei fatti incriminati.

Purtroppo, il nostro legislatore ha deluso ogni aspettativa, limitandosi ad introdurre mere figure contravvenzionali, ignorando del tutto le indicazioni date per il recepimento delle altre figure di reato, che, di fatto, non sono incluse nel testo del d.lgs. 7 luglio 2011 n. 121, «Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni».

## **1.6. *L'evoluzione della tutela ambientale in Italia. Cenni.***

In un suo scritto del 1971, Massimo Severo Giannini sottolineava che la necessità di tutelare l'ambiente muove dalla consapevolezza che «mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive»<sup>65</sup>.

Nonostante l'avvertita necessità di proteggere i beni ambientali da usi che ne comportavano il degrado, non vi fu, inizialmente, alcuna significativa reazione da parte del legislatore italiano.

Nel periodo in cui si realizzavano le compromissioni ambientali più significative, vale a dire negli anni sessanta, si assisteva, infatti, ad un'inerzia normativa difficilmente spiegabile.

Ciò non significa che il nostro ordinamento non contenesse norme, dislocate in altri settori, utilizzabili al fine di apportare una apprezzabile tutela dell'ambiente.

Tuttavia, da un punto di vista critico, occorre sempre avere presente il seguente dato: adattare una normativa superata alla protezione di nuovi interessi, la cui offesa si manifesta attraverso modelli di aggressione prima sconosciuti, deve fare i conti col rispetto del principio di tassatività.

Norme efficaci al fine della protezione ambientale furono rinvenute soprattutto nei testi unici delle leggi sanitarie e di pubblica sicurezza, nelle leggi sulla pesca e sulle bonifiche, nonché nel codice penale.

Le disposizioni codicistiche, in particolare, ebbero il loro momento di "celebrità" nei primi anni settanta, all'indomani della polemica ecologica<sup>66</sup>, di numerosi

---

<sup>65</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1971, 1125.

<sup>66</sup> Supportata dall'azione dei mezzi di informazione, che evidenziavano la situazione di inquinamento delle coste affollate da larghi strati della popolazione.



convegni di studio e di qualche presa di posizione della giurisprudenza di merito<sup>67</sup>, che sperimentava un utilizzo innovativo di alcune norme del codice penale.

In quel periodo, la tutela dell'ambiente si sviluppava intorno alla contrapposizione tra «falchi e colombe»<sup>68</sup>, ovvero tra fautori di un indirizzo penalistico fortemente repressivo e sostenitori di un indirizzo più moderato di stampo politico-amministrativo.

I cosiddetti “falchi dell'ecologia”, al fine di arginare i guasti all'ambiente, selezionavano gli strumenti normativi tenendo conto del loro carattere afflittivo, sfruttando il deterrente rappresentato dalla pena limitativa della libertà personale.

Si tratta di un'impostazione che, seppur ancorata a condivisibili considerazioni fondate sull'esigenza di assicurare una reale salvaguardia dell'ambiente, presenta aspetti censurabili.

Questo orientamento giurisprudenziale si caratterizzava, infatti, per un'atipica utilizzazione di norme tratte dal codice penale o dalla legislazione speciale di cui dilatava, in maniera disinvolta, l'ambito naturale di applicazione, con il risultato di vanificare i principi garantistici di legalità e della certezza del diritto.

L'intervento della magistratura, inoltre, portava ad una tutela dei beni ambientali in via esclusivamente repressiva e mai preventiva; episodica e indiretta, in quanto l'interesse perseguito, ovvero la protezione di una qualche componente ambientale, veniva soddisfatto solo nel momento in cui si proteggevano interessi diversi.

L'operato dei giudici, in linea generale, si caratterizzava per la natura emergenziale, senza incidere sulle radici del problema.

Tuttavia, non si può negare che l'iniziativa repressiva della magistratura fu di decisivo stimolo all'attività conoscitiva di tecnici e giuristi. Ad essa, inoltre, spetta il merito di aver sensibilizzato l'opinione pubblica italiana sui problemi dell'ambiente.

---

<sup>67</sup> Cfr. l'ordinanza del Pretore di Genova del 15 luglio 1970, in *Foro it.* 1970, II, 366 ss., che ravvisando l'ipotesi criminosa di cui all'art. 452, comma 2 c.p. in relazione all'art. 440 c.p., vietava la balneazione nei tratti di costa distanti meno di duecento metri dagli sbocchi di fogna.

<sup>68</sup> Così R. BAJNO, *L'evoluzione della giurisprudenza in materia di tutela delle acque*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1978, 829.

Il primo degli interventi legislativi in materia ambientale, complesso e mirato, venne emanato a difesa dall'inquinamento atmosferico. La legge 13 luglio 1966, n. 615, «Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico», può essere considerata la prima normativa organica in materia di tutela dell'ambiente.

A distanza di dieci anni dall'emanazione della l. 615/1966, il legislatore italiano tornava a disciplinare il fenomeno dell'inquinamento, in particolare quello delle acque, con la legge 10 maggio 1976, n. 319, «Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento».

Questo momento segna un'inversione di tendenza rispetto al precedente atteggiamento del legislatore nei confronti della protezione dell'ambiente.

Si passa, infatti, ad una sorta di ipertrofico dinamismo, quasi a voler colmare i precedenti ritardi<sup>69</sup>.

I motivi di questo mutamento vanno ricercati in molteplici cause. Innanzitutto, gli inizi degli anni '80 segnano una ripresa del dibattito ambientale. In secondo luogo, la salvaguardia dell'ambiente diviene il punto di arrivo di ogni politica di sviluppo tesa al recupero della qualità della vita quale obiettivo fondamentale della società post-industriale. In terzo luogo, sull'abbondante produzione normativa ha sicuramente inciso la necessità di recepire il gran numero di atti comunitari emanati a tutela dell'ambiente o di qualche sua componente.

L'esorbitante numero di disposizioni in continuo aumento, tuttavia, a tacere della discutibile tecnica legislativa, ha finito col perseguire l'effetto opposto a quello desiderato. La normativa di contrasto agli inquinamenti, infatti, s'inserisce in quel *trend* di natura emergenziale, caratteristico della legislazione italiana più in generale, con tutti i relativi difetti in termini di incoerenza, approssimazione, simbolicità.

Come è stato acutamente osservato, in questo modo il legislatore italiano ha dato vita, in ultima analisi, ad una scelta di non tutela dell'ambiente<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Secondo R. BAJNO, *Problemi attuali del diritto penale ambientale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1988, 448, il legislatore italiano è stato «improvvidamente prolifico, per non dire incontenente».

<sup>70</sup> Così E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Giuffrè, 2004, 4.

Seguendo per linee generali lo sviluppo della normativa di settore ci si accorge che soprattutto a partire dagli anni '90, il compito di tradurre il flusso di normative comunitarie nel proprio linguaggio giuridico è diventato gravoso.

Nel nostro Paese, si è consolidata quasi subito una divisione del lavoro legislativo che si può riassumere come segue.

Il Parlamento, invece che cogliere l'occasione offerta dalla legge 08.07.1986, n. 349, «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale», emanando una delega per il riordino della normativa ambientale, si è esercitato nella creazione di leggi vaste e ambiziose.

Di tali leggi, poi, solo alcune hanno prodotto risultati concretamente apprezzabili (ad es., le leggi quadro sulle aree protette, sulla caccia o sull'inquinamento elettromagnetico). La maggioranza (ad es., le leggi quadro sulla difesa del suolo, sulla gestione delle risorse idriche, sull'inquinamento acustico), oltre ad aggravare il settorialismo della disciplina, si sono rivelate straordinari monumenti cartacei, ottime per glossatori ed esegeti, ma inidonee a risolvere i problemi per la cui soluzione erano state concepite. Tanto da costringere a successivi e frequenti aggiustamenti (anch'essi non risolutivi).

Il Governo, invece, si è incaricato fin da subito della gestione di quella che veniva percepita da molti settori pubblici e privati come una vera e propria "emergenza", ossia del recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento nazionale.

La decretazione d'urgenza era il principale metodo di intervento normativo dello Stato per la tutela dell'ambiente, con tutte le conseguenze che ciò poteva comportare in termini di coerenza e razionalità del sistema delle fonti. Ci si riferisce, in particolare, alla circostanza che interi settori della disciplina giuridica a tutela dell'ambiente (inquinamento delle acque, gestione dei rifiuti e materie prime secondarie, inquinamento atmosferico, controlli ambientali) sono risultati per anni affidati a decreti legge ripetutamente reiterati. Ciò fino alla ben nota sentenza n. 360

del 17.10.1996 della Corte costituzionale, che ha imposto limiti molto rigidi al potere di reiterare i decreti legge decaduti per scadenza dei termini di conversione<sup>71</sup>.

Il Governo, inoltre, è rimasto sostanzialmente arbitro dell'indirizzo politico in materia, agevolato anche dalla possibilità di adottare, senza necessità di nuove deleghe, ulteriori decreti legislativi "correttivi" purché nel rispetto dei principi e criteri direttivi delle periodiche leggi "comunitarie" di delega (troppo spesso generici e sostanzialmente indeterminati), e del termine (di regola biennale).

Si può affermare senz'altro che anche il campo della tutela dell'ambiente rivela quella tendenza ad affidare sempre di più la normazione primaria allo strumento della delegazione legislativa e, dunque, a configurare quella sorta di "stagione delle deleghe", ormai ben conosciuta in molti altri settori dell'ordinamento.

Tutti i più rilevanti interventi di riforma della discipline ambientali preesistenti sono passati attraverso la fonte della legislazione delegata: si pensi, solo per citare qualche esempio, al d.lgs. 05.02.1997, n. 22, «Attuazione delle direttive CEE sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi, sugli imballaggi sui rifiuti da imballaggio», al d.lgs. 11.05.1999, n. 152, «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», al d.lgs. 17.08.1999, n. 334, promulgato in attuazione della direttiva CEE 96/82 relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, fino al più recente e complessivo d.lgs. 03.04.2006, n. 152 «Norme in materia ambientale» (impropriamente conosciuto come "Codice dell'ambiente").

---

<sup>71</sup> Secondo la Corte «Su di un piano più generale, la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo - come è accaduto nella esperienza più recente - viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali (v. sentenza n. 302 del 1988), alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione).

Non solo. Questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o - come nella specie - nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale».

Per avere un'idea della trascuratezza e sciatteria che caratterizzano il settore della legislazione ambientale, basta soffermarsi su quest'ultimo provvedimento. Esso, secondo attenta dottrina<sup>72</sup>, rappresenta la peggiore prova data dal legislatore nell'ultimo trentennio.

L'origine di tale atto normativo, destinato a modificare ampiamente non solo la disciplina ma anche alcune dinamiche ormai consolidate, va ricondotta alla l. 15.12.2004, n. 308, di «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione»<sup>73</sup>. L'ambito oggettivo della delega non comprendeva tutti i settori<sup>74</sup> e neppure tutte le fonti (solo quelle di rango primario). I principi e i criteri direttivi erano in alcuni casi ripetitivi di quelli comunitari, in altri tanto indeterminati da sfiorare l'incostituzionalità.

Redatto da una commissione composta di insigni studiosi, ma “generalisti” e non “specialisti” della materia, il decreto contiene 318 articoli e 45 allegati, in cui sono stati fusi – con un disinvolto *collage* fatto al fine di abbreviare i tempi di esame in seconda lettura – gli originari sei schemi di decreti legislativi.

I commentatori, con imbarazzo, sono riusciti a definire questo complesso di norme solo per esclusione. Esso, infatti, non è un testo unico (ne mancano forma e contenuti). Non è un codice: nessun sistema, nessuna distinzione tra una “parte generale” e una “parte speciale”; nessun titolo dedicato ai “principi”, alle “definizioni” comuni o alle norme organizzative. Al più, si è detto, è un testo “unificato”.

Dal punto di vista contenutistico, poi, oltre a contenere un numero rilevante di disposizioni in aperto contrasto con la disciplina comunitaria, il d.lgs. 152/2006 si

---

<sup>72</sup> Il giudizio è di L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Cedam, 2009, 9.

<sup>73</sup> Pubblicata sul supplemento ordinario alla *Gazzetta ufficiale* n. 302 del 27.12.2004.

<sup>74</sup> La delega concerneva solamente i seguenti settori: gestione dei rifiuti e bonifica; tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; difesa del suolo e lotta alla desertificazione; gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; procedure per la valutazione di impatto ambientale, per la valutazione ambientale strategica e per l'autorizzazione ambientale integrata; tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

segnala anche per i numerosi errori, le imprecisioni e la scarsa conoscenza della lingua italiana.

Gli interventi correttivi del testo originario sono stati immediati e numerosi. Nei due anni successivi alla emanazione del c.d. “testo unico” ne risultavano emanati addirittura più di una decina. Il più consistente di essi risulta il d.lgs. 16.01.2008, n. 4, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale». Tramite esso si è cercato di eliminare gli errori e le incongruenze evidenziate da dottrina e giurisprudenza, cercando di riallineare la normativa di settore a quella comunitaria.

Uno degli ultimi interventi sul testo del decreto è stato operato con il già citato d.lgs. 121/2011. Si segnalano, inoltre, la legge 25.02.2010, n. 36 «Disciplina sanzionatoria dello scarico di acque reflue», con la quale, modificando il comma 5 dell’articolo 137 del d.lgs. 152/2006, è stata limitata l’applicazione delle sanzioni penali relative al superamento tabellare dei valori limite, e il d.lgs. 03.12.2010, n. 205 «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive», che contiene sostanziali modifiche alla parte quarta del d.lgs. 152/2006 in materia di rifiuti.

Volendo affrontare in un secondo momento un’analisi critica delle incongruenze della legislazione italiana in materia di ambiente, in particolare in materia di tutela penale dell’ambiente, una notazione è doverosa.

Sulle caratteristiche della produzione legislativa nazionale, unanimemente riconosciuta come carente, incide senza dubbio lo scontro tra due opposte esigenze.

La necessità di salvaguardare l’integrità dell’ambiente naturale si contrappone, infatti, con le esigenze di una società sempre più industrializzata e tecnologicamente evoluta, vale a dire con le esigenze economiche della produzione. E dallo scontro la tutela dell’ambiente ne esce sconfitta, sacrificata ad interessi politici ed economici.

Un segno evidente di questa tendenza sono quelle disposizioni create per garantire il permanere di situazioni incompatibili con la protezione dell'ambiente per contrastare apertamente indirizzi giurisprudenziali consolidatisi.

Si giustificano in quest'ottica anche i reiterati interventi di modifica effettuati a brevissimo tempo dalla emanazione di norme per la disciplina di determinati settori, nonché la promulgazione di disposizioni con effetti di sanatoria generalizzata di situazioni antigiuridiche.

## Capitolo Secondo

### LA NORMATIVA DI TUTELA DALL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO

#### 2.1. *L'oggetto della tutela.*

L'aria è il miscuglio di gas che circonda la Terra e forma l'atmosfera. Attualmente, essa è formata dal 78% d'azoto, dal 20,9% d'ossigeno, dall'1% d'anidride carbonica e quantità minime d'altri gas, più una quantità variabile di vapore acqueo. L'atmosfera ha molteplici funzioni, tra cui quella di fornire ossigeno agli animali, anidride carbonica alle piante (per la fotosintesi clorofilliana), nonché di permettere alla Terra di trattenere parte del calore solare. Essa, infine, ci protegge dalle radiazioni ultraviolette del Sole.

La composizione dell'aria è rimasta immutata per milioni di anni, ma con lo sviluppo industriale e l'urbanizzazione è cominciato il processo di inquinamento atmosferico. I combustibili fossili (carbone, petrolio, metano), che vengono normalmente utilizzati per far funzionare le industrie, gli impianti di riscaldamento e gli autoveicoli, hanno progressivamente portato ad un complessivo peggioramento della qualità dell'aria.

Il degrado delle città, le piogge acide, l'effetto serra e i buchi nell'ozono sono solo alcuni dei problemi ambientali legati all'inquinamento dell'aria.

In base alle nozioni tecnico-scientifiche si può definire l'inquinamento atmosferico come la oggettiva presenza nell'atmosfera di determinate sostanze, misurate strumentalmente.

Il monitoraggio dell'inquinamento, tuttavia, risulta difficile per diversi motivi. Innanzitutto le concentrazioni di inquinanti in atmosfera sono estremamente variabili nello spazio e nel tempo; la corretta mappatura dell'inquinamento, quindi, implica studi condotti su base statistica, basati su una rete di punti di misura a densità elevata



e sull'analisi di dati per lunghi periodi. In secondo luogo, gli alti costi delle centraline sono un forte limite al numero di punti di campionamento possibile, conseguentemente, i dati delle reti di rilevamento automatiche hanno spesso una scarsa qualità statistica, nonostante l'apparente precisione delle singole misure. Infine, la strumentazione normalmente utilizzata permette di rilevare un numero esiguo di sostanze potenzialmente inquinanti.

La cattiva qualità dell'atmosfera è una delle forme di inquinamento più gravi per l'ambiente e per la salute e il benessere dell'uomo.

La scienza medica, unanimemente, ritiene che essa generi delle conseguenze sia a breve che a lungo termine. La sintomatologia di tipo acuto si manifesta a causa dello smog. Gli effetti cronici derivano da un'esposizione per lungo periodo a dosi minime di sostanze nocive.

E' impossibile non rendersi conto di quanto il problema sia "globale".

Un'efficace tutela apprestata da singoli paesi, infatti, potrebbe essere compromessa dall'inerzia di altri. L'unica strategia idonea a preservare un' "accettabile" *standard* qualitativo dell'aria deve essere portata avanti, prima di tutto, sul piano internazionale.

Ciò non esime i singoli stati dall'adottare delle adeguate forme di tutela. Risulta evidente che il contributo di ogni singolo fattore inquinante, ovunque prodotto, è determinante per l'aggravamento della situazione generale.

Il fenomeno dell'inquinamento atmosferico è definito dal legislatore italiano.

Nel d.lgs. 152/2006 esso è descritto come «ogni modificazione dell'aria atmosferica dovuta all'*introduzione* nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente» (art. 268, lett.a)).

Nel previgente d.P.R. 24.05.1988, n. 203, invece, per inquinamento atmosferico si intendeva «ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla *presenza* nella stessa di una o più sostanze in quantità e con

caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni materiali pubblici e privati».

Quest'ultima definizione sembra ispirata ad una visione integrata dell'ambiente, finalizzata ad assicurare una tutela idonea a prevenire non soltanto il danno, ma ogni alterazione o modificazione del normale stato fisico del bene.

La nozione attuale appare più restrittiva, in quanto viene attribuita rilevanza esclusivamente all'introduzione nell'atmosfera di sostanze inquinanti idonee a porre in pericolo la salute dell'ambiente o a ledere beni materiali. Non è più sufficiente la semplice presenza di sostanze inquinanti, ma occorre la loro immissione per fare scattare l'operatività della norma di tutela.

E questo, come si vedrà a breve, ha notevoli ripercussioni sull'ambito di applicazione delle sanzioni previste dalla normativa del d.lgs. 152/2006.

## ***2.2. La normativa precedentemente in vigore e l'attuale disciplina.***

Come già visto, in ambito nazionale, il settore dell'inquinamento atmosferico risulta essere il primo in cui si è avuto un intervento tendenzialmente organico del legislatore. La l. n. 615/1966 (c.d. legge antismog) era finalizzata proprio a contrastare le alterazioni delle «normali condizioni di salubrità dell'aria».

Antecedentemente alla sua emanazione, non si conoscevano norme dirette alla difesa dall'inquinamento atmosferico. La tutela veniva apprestata in via derivata ricorrendo agli artt. 216 e 217 del testo unico sulle leggi sanitarie 27.07.1934, n. 1265, facenti parte del più ampio settore relativo alla protezione delle esigenze igienico-sanitarie dell'abitato, oppure utilizzando l'art. 674 del codice penale.

In particolare, con il citato art. 216 il legislatore impone particolari cautele nei confronti delle fabbriche o manifatture che producono vapori, gas, esalazioni insalubri o pericolose per la salute.

In base all'art. 217, invece, «quando vapori, gas, o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica», il sindaco «prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno o il pericolo».

Nel caso di mancato rispetto di tali prescrizioni l'inadempiente sarà imputabile per violazione dell'art. 650 c.p..

Come si può notare, le norme risultano imperniate sul pregiudizio per la salute pubblica e non viene riconosciuta una rilevanza autonoma all'aria intesa come risorsa.

Analogo discorso vale per l'art. 674 c.p.. L'oggetto della protezione deve individuarsi nelle singole persone, prese in considerazione quali vittime effettive o potenziali delle emissioni vietate.

La legge antismog, recante provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico, considerava le tre principali fonti di inquinamento dell'aria, ovvero gli impianti termici, gli impianti industriali e i mezzi motorizzati.

Contrariamente alle norme precedentemente applicate in questo settore, l'oggetto della tutela era rappresentato dalla risorsa naturale in sé considerata. Soltanto in via mediata la protezione concerneva la salute collettiva.<sup>75</sup>

In base all'art. 1, infatti, la legge disciplina «l'esercizio di impianti termici, alimentati con combustibili minerali solidi o liquidi, a ciclo continuo od occasionale, nonché l'esercizio di impianti industriali e di mezzi motorizzati, che danno luogo ad emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas e odori di qualsiasi tipo *atti ad alterare le normali condizioni di salubrità dell'aria* ed a costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici o privati».

---

<sup>75</sup> In ordine alla differenziazione dei profili strutturali delle norme di cui agli artt. 20 l. n. 615/1966 e 674 c.p., si deve rilevare che, nel primo caso, la tutela giuridica si riferisce all'ambiente in sé e per sé, in quanto possibile oggetto di protezione, laddove in rapporto all'altra disposizione sarebbero le singole persone ad essere prese in considerazione quali vittime effettive o potenziali delle emissioni vietate.

La legge non conteneva una disciplina unitaria, valida per l'intero territorio nazionale, salvo riguardo i veicoli a motore. Ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico, infatti, era prevista la suddivisione del paese in due zone di controllo, denominate «A» e «B», sottoposte a diversa disciplina di tutela. L'inclusione nell'una o nell'altra provocava diversi costi per gli impianti civili e per quelli commerciali.

In tali zone di controllo erano inclusi i comuni che presentavano determinate caratteristiche geografiche o di densità di popolazione, ovvero quelli che erano caratterizzati da condizioni industriali, urbanistiche, fisiche e meteorologiche sfavorevoli. In altre parole, i canoni discretivi erano fissati con riferimento ad un maggiore o minore rischio di inquinamento.

Una delle prime censure mosse alla legge antismog concerneva proprio il criterio di azzonamento. Esso comportava «effetti preventivi alla rovescia»<sup>76</sup>, nel senso che le scelte di localizzazione per l'insediamento degli impianti avvenivano in quei comuni dove meno incisivi erano i vincoli, con conseguente evasione della disciplina antinquinamento.

Inoltre, non tutto il territorio nazionale rientrava nelle due zone di controllo, ma solo quello dei comuni che presentavano le caratteristiche sopra citate. Le norme di tutela dettate dalla l. n. 615/1966, quindi, trovavano applicazione solo su una parte del territorio dello Stato. Ciò comportava che la legge non poteva essere ritenuta uno strumento idoneo a prevenire o reprimere l'inquinamento atmosferico in ogni sua manifestazione, ma soltanto a contenerlo laddove si presentava nelle sue manifestazioni più gravi e vistose.

Il controllo sui fenomeni di inquinamento era affidato ad un complesso sistema di organi amministrativi: Ministero della sanità, dell'ambiente e dei trasporti, Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico, Comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico, presidente della Giunta regionale, presidente della provincia, Vigili del fuoco, etc..

---

<sup>76</sup> In tal senso si veda G. AMENDOLA-P. DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, 1992, 25.

Per quanto concerne gli impianti termici, la legge imponeva determinati requisiti tecnici e costruttivi.

La procedura per l'installazione di nuovi impianti, o per le trasformazioni o l'ampliamento di quelli vecchi, era dettata nell'art. 9. Competente per l'approvazione del relativo progetto era il comando provinciale dei vigili del fuoco. Analoga procedura era prevista, nell'art. 10, per il collaudo dell'impianto installato, ampliato o trasformato.

In ordine ai combustibili da usare il legislatore del 1966 distingueva due categorie: quella il cui uso era consentito senza limitazioni e quella il cui uso, invece, era consentito con limitazioni.

L'art. 15 conteneva disposizioni sui modi di conduzione degli impianti in modo da tendere ad una combustione che evitasse danni e pericoli alla salubrità dell'aria, alla salute dei cittadini, ai beni pubblici e privati. Venivano fissati, inoltre, dei limiti massimi delle emissioni inquinanti.

I reati previsti avevano tutti natura formale. Ciò in quanto l'illecito, in linea generale<sup>77</sup>, consisteva nella mancata richiesta o esecuzione delle prescrizioni amministrative, imposte per evitare l'inquinamento atmosferico.

Venivano sanzionate con la sola pena dell'ammenda: l'installazione, la trasformazione o l'ampliamento di un impianto termico senza la preventiva approvazione; la messa in funzione dell'impianto senza il preventivo collaudo; l'impiego dei combustibili non consentiti; la conduzione di impianti che diano luogo ad emissione di fumo aventi contenuto di materie inquinanti superiori ai limiti stabiliti; la conduzione di impianti termici senza patentino.

Come si può notare, non aveva rilevanza l'apporto inquinante, tranne che per le ipotesi relative ai combustibili e alle emissioni inquinanti, né la reale capacità si arrecare pregiudizio.

Per ciò che riguarda gli stabilimenti industriali, la legge antismog disponeva, all'art. 20, che essi dovevano essere dotati di impianti, dispositivi e installazioni che,

---

<sup>77</sup> Queste considerazioni non valgono per gli artt. 14 e 15, comma 3.

in conformità al regolamento di esecuzione della legge stessa, fossero in grado di «contenere, entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta la emissione di fumi o gas o polveri o esalazioni che, oltre a costituire comunque pericolo per la salute pubblica, possono contribuire all'inquinamento atmosferico».

Il quarto comma di tale disposizione sanzionava la condotta di colui che ometteva di predisporre sistemi idonei ad impedire l'inquinamento. In particolare, la norma stabiliva che «qualora gli stabilimenti industriali, a seguito di sopralluogo eseguito ai sensi del presente articolo, siano riscontrati non conformi alle volute caratteristiche, il Comune notificherà agli interessati l'obbligo di eliminare gli inconvenienti riscontrati, nonché il termine entro il quale tale eliminazione dovrà essere effettuata. Trascorso tale termine senza che gli interessati abbiano provveduto, i trasgressori sono puniti con l'ammenda da lire 300.000 a lire 3.000.000».

Anche in questo caso, dunque, non veniva punito colui che inquina, ma chi non osservava le prescrizioni sindacali. Indipendentemente dalla valutazione circa il contenuto di queste, dunque, la loro osservanza avrebbe fatto andare esenti da responsabilità penale. Il modello è ancora quello del rato formale.

Per quanto riguarda, infine, le emissioni inquinanti provenienti dai veicoli a motore, l'art. 22 l. n. 615/1966 dispone che esse non devono superare i limiti fissati nel regolamento di esecuzione della legge stessa.

Purtroppo, il regolamento venne emanato solo in riferimento ai motori diesel. I motori ad accensione comandata rimasero senza disciplina. La lacuna non è di poco conto. La scienza medica, in particolare quella neurologica, ha smentito le considerazioni sulla minore incidenza degli agenti inquinanti presenti nelle benzine.

In base al comma 4 della norma citata «chi conduce un veicolo con motore Diesel emettendo fumi di opacità superiore ai valori stabiliti nel regolamento, è punito con l'ammenda da lire 5000 a lire 20.000». Una pena assai tenue, dunque, senza alcuna efficacia intimidativa, che non riusciva a svolgere una reale funzione sul piano generalpreventivo.

Le disposizioni contenute nella legge antismog furono sostituite per la maggior parte da quelle contemplate nel d.P.R. 24.05.1988, n. 203, avente ad oggetto «Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987 n. 183».

L'art. 1, al primo comma, disponeva che «il presente decreto detta norme per la tutela della qualità dell'aria ai fini della protezione della salute e dell'ambiente su tutto il territorio nazionale». Cade, quindi, il requisito della distinzione territoriale di cui alla l. n. 615/1966: il nuovo regime attiene agli impianti industriali ubicati su tutto il territorio nazionale.

Piuttosto controversa era la questione relativa all'ambito di applicazione della nuova normativa.

Come visto, nel d.P.R. n. 203 si adottava un concetto di inquinamento atmosferico riferito ad «ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni materiali pubblici e privati»<sup>78</sup>.

In base allo stesso d.P.R. risultavano sottoposti alla disciplina del decreto stesso «a) tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissione nell'atmosfera» (art. 1). Con una formulazione di derivazione comunitaria oggi comune ai singoli interventi legislativi in materia ambientale, venivano fornite le nozioni dei termini utilizzati nella stessa fonte normativa. Con il successivo articolo 2, n. 9, infatti, si chiariva che «ai fini del presente decreto si intende per impianto lo stabilimento o altro impianto fisso che serva per usi industriali o di pubblica utilità e possa provocare inquinamento atmosferico, ad esclusione di quelli destinati alla difesa nazionale».

---

<sup>78</sup> Così recitava l'art. 2 n. 1 d.P.R. 203/1988.

Nonostante la formulazione della norma lasciasse intendere l'esclusione dalla disciplina del decreto degli impianti diversi da quelli industriali, la Corte di cassazione ha adottato e sostenuto una linea interpretativa particolarmente ampia.

La Suprema Corte ha precisato più volte che il legislatore non avesse inteso limitare la tutela della salubrità dell'aria ed il controllo delle emissioni atmosferiche solo agli impianti definibili come industriali ai sensi dell'art. 2195 del cod. civ.. Anche gli altri impianti non industriali con potenziale inquinante uguale o maggiore erano da ritenere compresi nell'ambito applicativo del d. P.R..

La Corte applicava la disciplina normativa a tutti gli impianti destinati alla produzione, al commercio, all'artigianato, ai servizi da cui derivasse anche soltanto uno degli effetti contemplati dal decreto in esame<sup>79</sup>. Ciò avveniva attribuendo una portata generale all'art. 1 del decreto, il quale, prevedendo la sottoposizione alla disciplina in esso contenuta di tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissione nell'atmosfera, non poteva essere limitato ai soli impianti industriali.

Il quadro normativo in tema di inquinamento atmosferico si completava con il d.lgs. 04.08.1999, n. 351 di «Attuazione della Direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria».

Con l'art. 4 di tale provvedimento normativo, il legislatore affidava al Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro della Sanità, sentita la Conferenza Stato-Regioni-Città, la fissazione dei valori limite di qualità dell'aria e dei valori guida di qualità dell'aria. I primi consistono nei «limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e limiti massimi di esposizione relativi a inquinanti nell'ambiente esterno» e sono fissati in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi sulla salute umana o per l'ambiente nel suo complesso. I secondi, invece, consistono nei «limiti delle concentrazioni e limiti di esposizione relativi a inquinamenti nell'ambiente esterno» e sono destinati alla prevenzione degli stessi effetti dannosi a lungo termine o a costituire parametri di riferimento per la speciale protezione ambientale di determinate aree.

---

<sup>79</sup> Si veda Cass. 03 marzo 1992, n. 2321, Forte, in *Ambiente e sviluppo* 1992, 56.



Per quanto concerne la disciplina punitiva, in base al d.P.R. 203/1988 occorre distinguere, innanzitutto, gli impianti costruiti, autorizzati o in ogni caso entrati in funzione dopo il primo luglio 1988, da quelli già esistenti alla data di entrata in vigore del provvedimento normativo stesso.

In relazione ai nuovi impianti, viene in rilievo l'art. 24, a norma del quale «Chi inizia la costruzione di un nuovo impianto senza l'autorizzazione, ovvero ne continua l'esercizio con autorizzazione sospesa, rifiutata, revocata, ovvero dopo l'ordine di chiusura dell'impianto, è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni e dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni<sup>80</sup>.

Chi attiva l'esercizio di un nuovo impianto senza averne dato, nel termine prescritto, comunicazione preventiva alle autorità competenti è punito con l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda sino a due milioni.

Chi omette di comunicare alla regione, nel termine con riferimento al periodo prescritto, i dati relativi alle emissioni, effettuate a partire dalla data di messa a regime degli impianti, è punito con l'arresto sino a sei mesi o con l'ammenda sino a due milioni.

Chi, nell'esercizio di un nuovo impianto, non osserva le prescrizioni dell'autorizzazione o quelle imposte dalla autorità competente nell'ambito dei poteri ad essa spettanti, è punito con l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda sino a lire due milioni.

Alla pena prevista dal comma 4 soggiace chi nell'esercizio di un nuovo impianto non rispetta i valori limite di emissione stabiliti direttamente dalla normativa statale e regionale.

Nei casi previsti dai commi 4 e 5 si applica sempre la pena dell'arresto sino ad un anno se il superamento dei valori limite di emissione determina il superamento dei valori limite di qualità dell'aria».

---

<sup>80</sup> La Corte Cost., con sentenza 15 luglio 1997, n. 234 (in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 76 ss.), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nonché dell'art. 25, comma 5, nella parte in cui stabiliscono, per le violazioni ivi previste e punite, la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, anziché la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Un regime sanzionatorio più mite era previsto per gli impianti già esistenti alla data di entrata in vigore del d.P.R..

Per questi ultimi, infatti, nell'art. 25 era stabilito: «Chi, esercitando un impianto esistente, non presenta alle autorità competenti, ai sensi dell'art. 12 la domanda di autorizzazione nel termine prescritto, è punito con l'arresto fino a due anni o con l'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni<sup>81</sup>.

Chi, nel caso previsto dal comma 1, non osserva le prescrizioni dell'autorizzazione o quelle imposte dalla autorità competente nell'ambito dei poteri ad essa spettanti, ovvero non realizza il progetto di adeguamento delle emissioni nei tempi e nei modi indicati nella domanda di autorizzazione, è punito con l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda sino a lire due milioni.

Alla pena prevista dal comma 2 soggiace chi nell'esercizio di un impianto esistente non rispetta i valori di emissione stabiliti direttamente dalla normativa statale o regionale.

Nei casi previsti dai commi 2 e 3 si applica sempre la pena dell'arresto sino ad un anno se il superamento dei valori limite di emissione determina il superamento dei valori limite di qualità dell'aria.

---

<sup>81</sup> Per completezza, si riporta il testo degli artt. 12 e 13 d.P.R. 203/1988. In base all'art. 12 «Per gli impianti esistenti deve essere presentata domanda di autorizzazione alla regione o alla provincia autonoma competente entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, corredata da una relazione tecnica contenente la descrizione del ciclo produttivo, le tecnologie adottate per prevenire l'inquinamento, la quantità e la qualità delle emissioni, nonché un progetto di adeguamento delle emissioni redatto sulla base dei parametri indicati nell'art. 13, comma 1».

Secondo l'art. 13, invece, «La regione, tenuto conto, oltre che dello stato dell'ambiente atmosferico e dei piani di risanamento, anche delle caratteristiche tecniche degli impianti, del tasso di utilizzazione e della durata della vita residua degli impianti, della qualità e quantità delle sostanze inquinanti contenute nelle emissioni, degli oneri economici derivanti dall'applicazione della migliore tecnologia disponibile, autorizza in via provvisoria la continuazione delle emissioni stabilendo le prescrizioni sui tempi e modi di adeguamento.

L'autorità competente provvede sulla domanda nel termine di centoventi giorni dalla data di ricevimento della medesima.

Decorso inutilmente il termine di cui al comma 2, salve le responsabilità delle autorità competenti, l'impresa è comunque tenuta a realizzare il progetto di adeguamento nei termini e nei modi indicati nella domanda e a rispettare il più elevato dei valori di emissione definito nelle linee guida di cui all'art. 3, comma 2, ovvero i valori limite fissati dalle regioni.

L'autorizzazione definitiva è concessa previo accertamento dell'osservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione provvisoria, ovvero nell'ipotesi di cui al comma 3, salve le prescrizioni integrative, previo accertamento della realizzazione del progetto di adeguamento delle emissioni presentato dall'impresa a corredo della domanda di autorizzazione.

Sino alla data del rilascio dell'autorizzazione definitiva devono essere adottate tutte le misure necessarie ad evitare un peggioramento, anche temporaneo, delle emissioni».

È sottoposto alla pena dell'arresto da due mesi a due anni e dell'ammenda da lire cinquecentomila a due milioni chi continua l'esercizio dell'impianto esistente con autorizzazione sospesa, rifiutata, revocata, ovvero dopo l'ordine di chiusura dell'impianto<sup>82</sup>.

Chi esegue la modifica o il trasferimento dell'impianto senza l'autorizzazione prescritta dall'art. 13 è punito, nel primo caso, con l'arresto sino a sei mesi o con l'ammenda sino a lire due milioni, e, nel secondo, con l'arresto sino a due anni o con l'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni<sup>83</sup>.

Chi contravviene all'obbligo previsto nel comma 5 dell'art. 13 è punito con la pena dell'arresto sino ad un anno o dell'ammenda sino a lire due milioni».

L'art. 26, infine, sanzionava i titolari degli impianti che non utilizzavano i combustibili conformi alle prescrizioni che sarebbero state adottate ai sensi dell'art. 16 con l'arresto sino a due anni o con l'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni.

E' facile constatare come ci si trovi davanti ad ipotesi di reato costruite secondo una tecnica che si andava consolidando sempre di più in tema di reati contro l'ambiente. Si trattava di contravvenzioni di natura formale con evento di pericolo solo presunto. Le fattispecie previste, infatti, erano finalizzate a realizzare scopi di prevenzione, attuando un controllo anticipato da parte dell'autorità competente.

Costituisce eccezione l'ipotesi disciplinata dall'art. 25, comma 7, con il quale si punisce la mancata adozione di tutte le misure necessarie, tese ad evitare un peggioramento delle emissioni inquinanti. In questo caso l'illecito non era considerato di pericolo ma di danno; in particolare, si trattava di un reato commissivo mediante omissione.

---

<sup>82</sup> Si veda la nota 5

<sup>83</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 22 aprile 1992, n. 185, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, relativamente a specifici agenti inquinanti, e all'inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183, nella parte in cui fa riferimento alla «autorizzazione prescritta dall'art. 13» anziché alla «autorizzazione prescritta dall'art. 15». Un esempio di errore materiale purtroppo abbastanza comune in campo di legislazione ambientale. In base all'art. 15, «Sono sottoposte a preventiva autorizzazione: a) la modifica sostanziale dell'impianto che comporti variazioni qualitative e/o quantitative delle emissioni inquinanti; b) il trasferimento dell'impianto in altra località».

Resta il fatto che il sistema introdotto dal d.P.R. 203/1988 affidava pur sempre alla competenza e all'efficienza (troppo spesso carenti in questo settore) degli organi amministrativi la reale volontà e capacità di controllo delle emissioni<sup>84</sup>.

Conseguentemente, il potere di indagine e il sindacato del magistero penale restava vincolato al rispetto formale dell'atto amministrativo di autorizzazione che rendeva lecita l'emissione inquinante.

Attualmente, la materia è disciplinata nella parte quinta del d.lgs. 152/2006. Quella che doveva essere un'operazione di revisione si è rivelata deludente, non essendo stati rispettati, nella pratica, quei propositi di razionalizzazione e coordinamento dichiarati nella relazione illustrativa.

Le disposizioni riportate nella parte quinta del decreto legislativo, infatti, sono completate da un numero imponente di allegati, frequentemente richiamati dai singoli articoli, con il risultato di rendere estremamente complessa la lettura della normativa in questione.

Inoltre, nonostante risultino abrogate, ad opera degli artt. 280, 289 e 297, numerose norme previgenti, restano autonomamente disciplinati alcuni specifici settori.

Fatta questa necessaria premessa, occorre ricordare che la citata parte del d.lgs. 152/2006 contiene «Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera». Essa risulta suddivisa in tre titoli che disciplinano rispettivamente:

- «Prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività».

In particolare, vengono presi in considerazione gli impianti e le attività che producono emissioni in atmosfera e sono stabiliti valori di emissione, prescrizioni, metodi di campionamento e di analisi delle emissioni e criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite;

- «Impianti termici civili»;

- «Combustibili». Questo titolo riguarda le caratteristiche merceologiche dei combustibili che possono essere utilizzati negli impianti disciplinati dai titoli I e II. Esso stabilisce, inoltre, le condizioni di utilizzo dei combustibili, comprese le

---

<sup>84</sup> In questo senso si veda BERTOLINI, *Le emissioni inquinanti e le imprese a rischio nella nuova normativa statale*, in *Giur. mer.*, 1989, 3, 662.

prescrizioni finalizzate ad ottimizzare il rendimento di combustione e i metodi di misura delle caratteristiche merceologiche.

Nel titolo I il legislatore si occupa di disciplinare i procedimenti autorizzativi per gli stabilimenti industriali che immettono nell'ambiente sostanze in grado di generare fenomeni di inquinamento atmosferico.

Come già anticipato, in base alla definizione contenuta nell'art. 268, lett. a, con quest'ultima locuzione deve intendersi «ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o di più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente».

Per quanto concerne il campo applicativo delle norme contenute nel titolo in esame, la Cassazione ha affermato che la mancata riproposizione nella definizione di impianto di cui all'art. 267 comma 1 delle parole «che serve per usi industriali o di pubblica utilità» riconduce l'ambito di applicazione della normativa alla precedente elaborazione giurisprudenziale (secondo cui si escludeva che il legislatore avesse voluto limitare la tutela ai soli impianti definibili come industriali ai sensi dell'art. 2195 c.c. escludendo quelli non individuabili come tali «ma che pure potevano avere uguale o maggiore potere inquinante»)<sup>85</sup>.

In base alla parte V del d.lgs. 152/2006 è necessario suddividere i procedimenti in materia di emissione in atmosfera in tre categorie: gli impianti o le attività escluse dai procedimenti autorizzativi; gli impianti che possono beneficiare, in virtù del basso impatto sull'ambiente, di un'autorizzazione in via generale; gli stabilimenti industriali non compresi nelle precedenti definizioni per i quali è necessario il rilascio di un'autorizzazione ordinaria.

Prima di procedere all'esame degli adempimenti a carico dei gestori di attività disciplinate dal titolo I della parte V, è necessario evidenziare il profondo cambiamento voluto dal legislatore con l'emanazione del d.lgs. 29 giugno 2010, n.

---

<sup>85</sup> Cass. Cass. sez. III n. 40964 del 11.10.2006 e Cass. sez. III n. 456 del 13.1.2007, entrambe su [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

128, recante «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69». Con l'emanazione di tale provvedimento normativo è stata introdotta la definizione di stabilimento ed è stata modificata contestualmente la definizione di impianto.

Secondo quanto previsto nell'art. 268, lett. h, lo stabilimento è «il complesso unitario e stabile, che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni attraverso, per esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni. Si considera stabilimento anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività».

In base al modificato art. 268, lett. l, invece, l'impianto è «il dispositivo o il sistema o l'insieme di dispositivi o sistemi fisso e destinato a svolgere in modo autonomo una specifica attività, anche nell'ambito di un ciclo più ampio».

L'introduzione della nozione di stabilimento ha conseguenze importanti sia sull'individuazione dei valori limite di emissione<sup>86</sup> da applicare agli impianti, che nei riguardi dei poteri di ordinanza della pubblica amministrazione così come definiti nell'art. 278 d.lgs. 152/2006.

Con riguardo all'individuazione dei valori limite di emissione, è stato definito in modo inequivocabile che i limiti devono essere stabiliti in relazione al singolo impianto<sup>87</sup>. Tuttavia, l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione ha la possibilità di poter prescrivere valori limite di emissione non ai singoli impianti, ma al complesso degli impianti utilizzati per la medesima finalità in relazione ad alcuni casi specifici<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Secondo quanto previsto nell'art. 268, lett. q, il valore limite di emissione è «il fattore di emissione, la concentrazione, la percentuale o il flusso di massa di sostanze inquinanti nelle emissioni che non devono essere superati. I valori di limite di emissione espressi come concentrazione sono stabiliti con riferimento al funzionamento dell'impianto nelle condizioni di esercizio più gravose, e salvo diversamente disposto dal presente titolo o dall'autorizzazione, si intendono stabiliti come media oraria».

<sup>87</sup> L'art. 271, comma 1, stabilisce che «Il presente articolo disciplina i valori di emissione e le prescrizioni da applicare agli impianti ed alle attività degli stabilimenti».

<sup>88</sup> In base all'art. 270, comma 4, «Se più impianti con caratteristiche tecniche e costruttive simili, aventi emissioni con caratteristiche chimico-fisiche omogenee e localizzati nello stesso stabilimento sono destinati a specifiche attività tra loro identiche, l'autorità competente, tenendo conto delle condizioni tecniche ed economiche, può considerare gli stessi

L'attuale disciplina, pertanto, lascia alla pubblica amministrazione, anche su proposta del gestore dell'impianto, la discrezionalità nella determinazione dei parametri inquinanti da fissare nell'atto autorizzativo, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo, in modo tale da individuare la migliore strategia possibile per garantire un buon livello di protezione ambientale.

Con l'introduzione della nozione di stabilimento si hanno ripercussioni anche sui procedimenti amministrativi disciplinati nell'art. 269. In base al comma 1 di tale norma «fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 267, commi 2 e 3, dal comma 10 del presente articolo e dall'articolo 272, commi 1 e 5, per tutti gli stabilimenti che producono emissioni deve essere richiesta una autorizzazione ai sensi della parte quinta del presente decreto. L'autorizzazione è rilasciata con riferimento allo stabilimento. I singoli impianti e le singole attività presenti nello stabilimento non sono oggetto di distinte autorizzazioni».

Un'altra importante conseguenza dell'introduzione della nuova definizione è quella relativa ai poteri di ordinanza dell'amministrazione che possono essere rivolti sia a tutto lo stabilimento che ai singoli impianti che lo compongono in funzione delle prescrizioni violate dal gestore (art. 278).

Tornando ad analizzare i procedimenti autorizzativi individuati dalla normativa in materia di emissioni in atmosfera, il d.lgs. 152/2006 suddivide in tre diverse categorie gli adempimenti che i gestori degli impianti, disciplinati dal titolo I, devono effettuare:

- 1) comunicazione relativa ad attività o impianti con emissioni scarsamente rilevanti di cui all'art. 272, comma 1;
- 2) autorizzazione in via generale per attività o impianti di cui all'art. 272, commi 2 e 3;
- 3) autorizzazione in via ordinaria per impianti o attività non ricomprese nelle lettere precedenti.

---

come un unico impianto disponendo il convogliamento ad un solo punto di emissione. L'autorità competente deve, in qualsiasi caso, considerare tali impianti come un unico impianto ai fini della determinazione dei valori limite di emissione».

Per quanto concerne la prima categoria, il legislatore, con il citato d.lgs. 128/2010, si è occupato di ridefinire gli impianti e le attività non assoggettate al procedimento autorizzativo previsto dall'art. 269, in quanto considerate scarsamente rilevanti dal punto di vista dell'impatto sull'inquinamento atmosferico.

I gestori<sup>89</sup> degli impianti e delle attività previste dall'art. 272, comma 1, ed elencati nell'allegato IV, parte I, degli allegati alla parte V d.lgs. 152/2006, devono inoltrare all'autorità competente<sup>90</sup> una comunicazione attestante l'intenzione di esercire detti impianti. Questa comunicazione deve essere presentata in maniera preventiva rispetto alla costruzione dell'impianto o la messa in esercizio dell'attività.

Le autorizzazioni in via generale sono disciplinate nell'art. 272, commi 2 e 3. Nell'allegato IV, parte II, degli allegati alla parte V, il legislatore ha indicato nel dettaglio le categorie di impianti ed attività che possono avvalersi di questa tipologia di procedimento, rimandando ad altri atti delle singole amministrazioni la definizione di ulteriori provvedimenti semplificati.

A differenza delle comunicazioni relative ad attività scarsamente rilevanti di cui all'art. 272, comma 1, per le quali non è previsto un termine di validità, per le autorizzazioni in via generale il legislatore ha stabilito in 10 anni il termine entro cui l'autorizzazione deve essere rinnovata.

Per tutti gli stabilimenti industriali non compresi nelle precedenti categorie le autorità competenti, qualora non abbiano introdotto semplificazioni, devono rilasciare gli atti autorizzativi riferendosi allo stabilimento industriale secondo quanto stabilito nell'art. 269 d.lgs. 152/2006.

La norma, in particolare, individua i seguenti procedimenti autorizzativi che interessano gli stabilimenti industriali:

- autorizzazione per nuovi stabilimenti;

---

<sup>89</sup>Secondo la definizione data dall'art. 268, lett. n, il gestore è «la persona fisica o giuridica che ha potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dello stabilimento e che è responsabile dell'applicazione dei limiti e delle prescrizioni disciplinate nel presente decreto».

<sup>90</sup> L'art. 268, lett. o, prevede che l'autorità competente è «la regione o la provincia autonoma o la diversa autorità indicata dalla legge regionale quale autorità competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni e all'adozione degli altri provvedimenti previsti dal presente titolo; per le piattaforme off-shore l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; per gli stabilimenti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale e per gli adempimenti a questa connessi, l'autorità competente è quella che rilascia tale autorizzazione».



- autorizzazione per il trasferimento dello stabilimento
- modifiche sostanziali dello stabilimento
- comunicazioni per modifiche non sostanziali
- rinnovo di autorizzazioni.

La disposizione citata individua, inoltre, per ciascun procedimento, le modalità operative che l'autorità competente (nelle quasi totalità dei casi le amministrazioni provinciali) deve seguire per la definizione del titolo autorizzativo da rilasciare ai fini dell'emissione in atmosfera.

La durata dell'autorizzazione è fissata in 15 anni. Se si riflette, il termine è da considerare eccessivo, tenuto conto delle possibilità di adeguamento degli impianti alle più avanzate tecnologie che un termine più contenuto avrebbe potuto offrire.

Come accadeva con il d.P.R. 203/1988, anche l'attuale normativa prevede dei valori limite di emissione e specifiche prescrizioni per l'esercizio degli impianti e delle attività degli stabilimenti. Con il d.lgs. 128/2010, i valori limite e le prescrizioni da applicare alle emissioni convogliate e diffuse degli impianti e alle emissioni diffuse delle attività presso gli stabilimenti sono individuati attraverso decreto interministeriale, sulla base delle migliori tecniche disponibili.

I provvedimenti che possono essere adottati in caso di eventuali irregolarità riscontrate in sede di verifica sono la diffida, la sospensione e la revoca. Queste riguardano il singolo impianto o attività in cui si sono constatate le violazioni delle prescrizioni. Anche in questo caso, si fa una netta distinzione tra impianto e stabilimento. Un riferimento alla chiusura dell'intero stabilimento potrebbe essere fuorviante in quanto tale risultato si verificherebbe soltanto se le violazioni interessassero tutti gli impianti e tutte le attività presenti nello stabilimento e la revoca si estendesse, pertanto, all'autorizzazione dell'intero stabilimento.

Il titolo II disciplina gli impianti termici civili che, avendo una potenza termica nominale inferiore a determinate soglie, non sono sottoposti al titolo I.

Sono definiti «impianti termici civili» quelli «la cui produzione di calore è esclusivamente destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o

alla climatizzazione invernale o estiva di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari; l'impianto termico civile è centralizzato se serve tutte le unità dell'edificio o di più edifici ed è individuale negli altri casi» (nuova versione dell'art. 283).

Per tali impianti è prevista un'apposita denuncia di installazione o di modifica dell'impianto.

Il titolo III disciplina, infine, le caratteristiche merceologiche, rilevanti ai fini della limitazione dell'inquinamento atmosferico, dei combustibili da utilizzare negli impianti di cui al titolo I e di cui al titolo II.

### ***2.3. Le ipotesi di reato previste nel d.lgs. 152/2006.***

I modelli di incriminazione e le tecniche di tutela sono uguali al passato. Tanto che nei primi commenti al nuovo testo legislativo si è parlato, con riferimento alla tutela dell'inquinamento idrico, di mera fotocopiatura delle fattispecie del testo previgente. La stessa considerazione vale per la tutela dall'inquinamento atmosferico rispetto alle fattispecie che erano previste negli artt. 24 e 25 del d.P.R. 203/88<sup>91</sup>.

L'impianto sanzionatorio relativo al primo titolo è contenuto nell'art. 279 d.lgs. 152/2006. Si può anticipare da subito che la disposizione comprende per lo più violazioni di carattere formale.

In particolare, al comma 1 sono previste diverse ipotesi di reato, punendo «Chi inizia a installare o esercisce uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa, revocata o dopo l'ordine di chiusura dell'impianto o di cessazione

---

<sup>91</sup> In proposito, v. A. MURATORI, *La tutela dall'inquinamento atmosferico nella parte V del «decreto unificato»: aria malamente rifritta*, in *Ambiente*, 2006, p. 205.

dell'attività (...). Chi sottopone uno stabilimento a modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'articolo 269, comma 8 (...)»<sup>92</sup>.

Con riguardo al presupposto di applicabilità di tale norma, la giurisprudenza ha evidenziato che l'esercizio di uno stabilimento senza richiesta di autorizzazione configura un reato soltanto a patto che si tratti di uno stabilimento capace di produrre emissioni nell'atmosfera. Tramite l'art. 267, comma 1, infatti, si restringe l'ambito applicativo della disciplina agli impianti e alle attività che producono emissioni in atmosfera non essendo più sufficiente, come in passato, la generica possibilità di produzione di emissioni<sup>93</sup>.

Proprio con riferimento alla disciplina del primo comma dell'art. 279, da cui parte l'analisi della Corte, sorgono i primi dubbi sulla esclusione dall'ambito di rilevanza penale della generica possibilità di produzione delle emissioni da parte dell'impianto. Nonostante l'espressa previsione dell'art. 267, comma 1, c'è da chiedersi come distinguere, se si richiedesse in ogni caso l'effettiva produzione delle emissioni, l'inizio di installazione dall'esercizio dello stabilimento in assenza di autorizzazione. Pur avendo il legislatore mutato formula, non più chi «inizia la costruzione di un nuovo impianto», come nel previgente art. 24 d.p.r. 203/88, bensì chi «inizia ad installare (...) uno stabilimento», è chiaro che il fatto punito è identico. E di sicuro nell'inizio di costruzione (o di installazione) di un impianto non è presa in considerazione l'effettiva produzione di emissioni ma solo la possibilità di produrre emissioni.

Ove si dovesse giungere a diverse conclusioni, si dovrebbe ritenere depenalizzata la precedente ipotesi criminosa di inizio di costruzione di un impianto in assenza di autorizzazione, ma la stessa Cassazione, di recente, riconosce che il reato di realizzazione di un impianto in difetto di autorizzazione, di cui all'art. 24, comma 1,

---

<sup>92</sup> La formulazione «esercizio di impianto» fa riferimento agli impianti soggetti ad autorizzazione ordinaria; la dizione «esercizio di attività», invece, riguarda le attività indicate nella parte II dell'allegato IV alla parte quinta del d.lgs. 152/2006 sottoposte ad autorizzazione generale obbligatoria, corrispondenti alle attività a ridotto inquinamento atmosferico.

<sup>93</sup> In questo senso si veda Cass. 15 dicembre 2006, n. 40964.

d.P.R. n. 203 del 1988 è ora «sostituito con continuità normativa dall'art. 279, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006»<sup>94</sup>.

A prescindere dalla qualificazione, operata dalla Corte, del reato come permanente, che non trova alcuna conferma nel testo della fattispecie incriminatrice, è comunque chiaro che il momento perfezionativo del reato si realizza – secondo la stessa impostazione seguita dalla Cassazione – nel momento di «inizio di costruzione» fatto coincidere con quello di «inizio di installazione».

La giurisprudenza più recente, tuttavia, ritiene che l'obbligo dell'autorizzazione di cui all'art. 269 sussiste soltanto in relazione agli stabilimenti che producono effettivamente emissione in atmosfera, con esclusione di quelli che sono solo potenzialmente idonei a produrre emissioni<sup>95</sup>.

La qualifica di permanenti attribuita dalla giurisprudenza a quasi tutte le contravvenzioni in materia ambientale incentrate sull'assenza di autorizzazione o di comunicazione, costituisce un tema particolarmente controverso. Questa interpretazione, come quella relativa alla qualifica di reato comune invece che di reato proprio data a fattispecie a prevalente componente omissiva, spesso, tendono a facilitare l'accertamento delle responsabilità penali.

Con riguardo alla natura istantanea o permanente del reato di inizio di installazione senza autorizzazione, taluni ritengono che la fattispecie si realizzi al momento in cui il soggetto attivo inizia la costruzione (ora installazione) dell'impianto in assenza della prescritta autorizzazione. Altri, invece, individuano la permanenza nel periodo che intercorre tra l'inizio di installazione dell'impianto in assenza di autorizzazione e il momento in cui la pubblica amministrazione, effettuato il controllo, rilascia l'autorizzazione.

Sotto il vigore del d.P.R. 203/1988, l'orientamento che attribuiva alla contravvenzione natura permanente era maggioritario in giurisprudenza.

Questa interpretazione è stata mantenuta anche con riferimento alla nuova disciplina di cui all'art. 279 d.lgs. 152/2006. La permanenza, secondo la Suprema

---

<sup>94</sup> Cass., 17 gennaio 2008, n. 2488.

<sup>95</sup> Cass., 14 febbraio 2011, n. 5347.

Corte, si protrae fino al rilascio della prescritta autorizzazione e ciò in quanto, trattandosi di norma finalizzata alla tutela della qualità dell'aria, l'autorizzazione medesima rappresenta il mezzo attraverso il quale la pubblica amministrazione procede alla preventiva verifica della rispondenza dell'impianto alle prescrizioni della legge<sup>96</sup>.

Si tratta di una lettura motivata dalla necessità di garantire al reato piena operatività in concreto. La natura contravvenzionale dell'illecito comporta un termine di prescrizione talmente breve che, se esso fosse considerato di natura istantanea, la consumazione al momento dell'avvio della installazione dell'impianto non lascerebbe margini per l'accertamento della violazione. Viceversa, se si assume che il reato perdura fino al momento dell'ottenimento dell'autorizzazione in origine mancante, per effetto della decorrenza successiva del termine di prescrizione, rimarrebbe ferma la possibilità di constatare in concreto la realizzazione dell'illecito da parte del soggetto attivo.

Sembra più corretto, tuttavia, inquadrare la fattispecie come illecito istantaneo. In caso di reati incentrati sull'assenza di autorizzazione, questa è un elemento costitutivo della fattispecie costruito negativamente: la sua assenza rende il fatto tipico.

La fattispecie è costituita da un elemento positivo: il tenere la condotta attiva di un certo tipo (iniziare l'installazione di un impianto di un certo tipo, esercitare un'attività di emissione di un certo tipo, mettere in esercizio un impianto di un certo tipo) e il fatto diventa tipico, in quanto considerato presuntivamente pericoloso, solo quando è realizzato in assenza dell'atto amministrativo di controllo. Non si punisce per non aver presentato la domanda di autorizzazione, ma si punisce per aver intrapreso una certa attività prima che l'autorità amministrativa abbia esercitato il necessario

---

<sup>96</sup> In questo senso, fra le altre, si veda Cass. 17.01.2008, n. 2488 in *Ambiente e sviluppo*, n. 8, 2008, 731 ss., secondo la quale «Il reato di cui all'articolo 279, comma 1, si configura anche nei confronti di coloro che hanno proseguito l'esercizio dell'impianto omettendo di controllare che l'autorizzazione per le emissioni fosse stata rilasciata all'origine e non si esaurisce con il comportamento del legale rappresentante della società al momento nel quale è iniziata la costruzione dell'impianto senza la preventiva autorizzazione, ma, trattandosi di reato permanente, è integrato anche da coloro che successivamente assumono la qualità di legali rappresentanti, atteso che anche su questi grava l'obbligo di chiedere l'autorizzazione o di cessare l'attività in assenza della stessa. La permanenza del reato in oggetto perdura comunque fintanto che lo svolgimento dell'attività soggetta a controllo rimane ignota alla pubblica amministrazione».

controllo. Il reato consiste nel porre in essere una condotta positiva in assenza di un presupposto richiesto dal legislatore. Ed è nel momento in cui si realizza la condotta attiva, in assenza del presupposto richiesto dal legislatore, che si consuma il reato che sarà normalmente istantaneo.

Con riguardo ai soggetti attivi del reato, la giurisprudenza ritiene che si tratti di reato comune. In proposito, la Cassazione ha precisato che l'illecito può essere commesso non solo dal proprietario, ma pure da colui che dia inizio all'installazione, anche se non titolare di diritti di disposizione sull'impianto.

La responsabilità per eventuali violazioni, quindi, non deve necessariamente ricadere sul proprietario e va escluso il ricorso al criterio oggettivo della rappresentanza legale o della titolarità formale.

Secondo parte della dottrina, invece, nonostante il fatto che la fattispecie apparentemente si rivolga a chiunque, bisogna notare che, con particolare riferimento alla nuova disciplina dei reati in materia di inquinamento atmosferico, la qualifica di reati propri risulta in maniera estremamente chiara dallo stesso testo legislativo. In base a questa interpretazione il «chiunque» del 279, comma 1, d.lgs. 152/2006 si personalizza attraverso il rinvio implicito (e necessario) all'art. 268 che, alla lett. n), contiene la definizione di gestore: la persona fisica o giuridica che ha un potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dell'impianto o, (nei casi previsti dall'art. 269, commi 10, 11 e 12 e dall'art. 275), la persona fisica o giuridica che ha un potere decisionale circa l'esercizio dell'attività. In questi casi il legislatore individua espressamente l'obbligato primario come colui che può realizzare il reato eventualmente in concorso con soggetti che non rivestono il ruolo indicato dal legislatore. Questi reati, quindi, non possono considerarsi comuni, bensì propri, a soggettività ristretta<sup>97</sup>.

Nella seconda parte del comma 1 dell'art. 279 viene sanzionato l'esercizio di uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione. La condotta punita consiste

---

<sup>97</sup> P.PATRONO, *I reati in materia di ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2000.

nell'esercizio di stabilimento, vale a dire nello sfruttamento concreto dello stesso per le attività per le quali è stato installato.

Il fatto tipico si differenzia da quello di omessa comunicazione della messa in esercizio dell'impianto, sanzionato dal comma 3 dello stesso articolo 279. La fattispecie in commento sanziona l'esercizio irregolare in quanto clandestino; l'illecito di cui all'art. 279, comma 3, invece, ha ad oggetto l'esercizio autorizzato che si svolge in modo irregolare in quanto non preceduto dalla preventiva comunicazione.

La *ratio* che giustifica la previsione normativa è evidente: impedire che la produzione di emissioni inquinanti avvenga al di fuori del controllo che la pubblica amministrazione effettua al momento del rilascio dell'autorizzazione e che è finalizzato a verificare l'adozione da parte del titolare di tutte le cautele antinquinamento necessarie a mantenere le emissioni entro certi limiti di accettabilità<sup>98</sup>.

La stessa giurisprudenza di legittimità, con riferimento al reato di continuazione di esercizio di impianto, avvenuta in assenza di presentazione della domanda di autorizzazione, di cui al vecchio art. 25 d.P.R. 203/1988, aveva più volte precisato che la clandestinità dell'impianto attivo costituiva un pericolo per il bene ambiente, nella misura in cui sottraeva l'impianto ad un controllo preventivo da parte delle autorità competenti.

Si tratta di contravvenzione di natura permanente; l'illecito si protrae fino al momento in cui cessa l'esercizio clandestino o interviene il provvedimento abilitativo.

Il primo comma dell'art. 279 sanziona anche «chi continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata».

Si tratta di reati che presuppongono la valutazione della pubblica amministrazione in merito alla pericolosità dello stabilimento per la salubrità dell'aria. Tale

---

<sup>98</sup> Così anche G. DI NARDO e G. DI NARDO, *I reati ambientali*, CEDAM, Padova, 2006.

valutazione è finalizzata ad impedire una perdurante violazione delle cautele antinquinamento imposte dalla legge o dal provvedimento di autorizzazione.

Nel comma 1 dell'art. 279, infine, il legislatore prevede il reato di modifica sostanziale di uno stabilimento senza l'autorizzazione prevista dall'art. 269, comma 8.

In relazione a tale fattispecie è opportuno ricordare che il d.lgs. 128/2011 è intervenuto aumentando la pena prevista. Contemporaneamente si è proceduto alla depenalizzazione della condotta di colui che sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista nell'articolo 269, comma 8. Egli è assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente.

Per modifica sostanziale si intende quella che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse. Viceversa, la modifica non sostanziale non comporta variazioni significative di tal genere.

Anche riguardo la natura, permanente o meno, del reato in questione, la giurisprudenza non è stata univoca.

Secondo un primo orientamento, il reato in esame avrebbe natura istantanea anche se con effetti eventualmente permanenti, in caso di utilizzazione dell'impianto modificato o spostato. La consumazione coinciderebbe con la data di realizzazione delle modifiche<sup>99</sup>.

Diversamente, secondo un altro orientamento, il reato avrebbe natura permanente<sup>100</sup>. La modifica dell'impianto costituirebbe soltanto il momento iniziale della consumazione che si protrarrebbe sino alla conclusione del procedimento di controllo ed al rilascio dell'autorizzazione (o in alternativa con la desistenza dal comportamento mediante il ripristino della situazione precedente).

---

<sup>99</sup>in questo senso Cass., 15 marzo 2000, n. 5207. Su questa stessa linea Cass., 21 febbraio 2001, n. 13992, ha ulteriormente qualificato il reato come a condotta mista (omissivo-commissiva) i cui effetti permanenti, consistenti nella mancata conoscenza delle caratteristiche dell'impianto (cd. informazione ambientale) da parte dell'autorità amministrativa, cesserebbero o per ottemperanza tardiva dell'agente oppure per la conoscenza che l'amministrazione ne abbia comunque avuto.

<sup>100</sup>Cass., 18 novembre 1997, n. 11836.



Le ipotesi di reato previste nel comma 1 dell'art. 279 rispondono alla medesima logica di tutela. Le tre previsioni sono tutte finalizzate alla tutela della qualità dell'aria.

E' fondamentale ricordare che ogni attività di produzione o stabilimento crea e diffonde sostanze nocive. Questo è un dato di fatto ineliminabile, ma contenibile. L'autorizzazione costituisce mezzo di controllo preventivo sugli impianti inquinanti onde verificare la tollerabilità delle emissioni e l'adozione di appropriate misure di prevenzione dell'inquinamento atmosferico.

Il comma 2 dell'art. 279, invece, sanziona con pena alternativa «chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione o le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente ai sensi del presente titolo (...). Se i valori limite o le prescrizioni violati sono contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione».

Questa tipologia di illecito ambientale, incentrata sul superamento di valori soglia definiti dalla P.A., ha generato dubbi sulla sua compatibilità col principio penalistico di offensività. L'opinione largamente maggioritaria, tuttavia, propende a favore della conformità a tale principio<sup>101</sup>.

E' necessario, a questo, punto anticipare una considerazione che verrà ripresa più avanti. In linea generale, l'impianto normativo nazionale in tema di tutela dell'ambiente comprende un complesso di disposizioni finalizzate alla difesa di una sfera di liceità convenzionale di comportamenti di per sé offensivi, ma consentiti. Conseguentemente, la punizione non colpisce ciò che è nocivo ma ciò che è tale al di

---

<sup>101</sup> Si vedano, ad esempio, F. PALAZZO, *Principi fondamentali e opzioni politico criminali nella tutela penale dell'ambiente*, in *Ambiente e diritto*, 1999, pp. 557 ss. e M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 1996, pp. 80 e 104.

là di determinati parametri, tanto che si è giunti a parlare di inquinamento residuale<sup>102</sup>.

Nel momento in cui si violano i valori limite, la condotta è già inquinante, solo che, da quel momento, lo diventerà “di più”.

La violazione dei valori limite, in questa prospettiva, esprime un contenuto offensivo in termini di pericolo in atto per l’ambiente. Gli *standards* di emissione prefissati, infatti, individuano un limite di prevenzione e contenimento della potenzialità lesive di condotte caratterizzate da un crescente grado di pericolosità.

In base al comma 5, poi, «Nei casi previsti dal comma 2 si applica sempre la pena dell’arresto fino ad un anno se il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell’aria previsti dalla vigente normativa»<sup>103</sup>. Per valori limite di qualità dell’aria si intendono i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione, relativi ad inquinanti nell’ambiente esterno, destinati a proteggere in particolare la salute umana.

Oltre alla condotta di superamento dei valori limite, viene sanzionata anche l’inosservanza delle prescrizioni riguardanti le cautele da adottare per la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento. Anche in questo caso la condotta tipica non consiste nella mera disobbedienza al diritto amministrativo, ma esprime un qualche disvalore penale sul piano dell’offesa. Ciò che rileva non è tanto la mancata collaborazione tra privati e P.A. nella prevenzione dell’inquinamento, quanto la creazione di una situazione di pericolo per il bene protetto, dovuta al mancato rispetto delle cautele disposte dalle autorità.

Si tratta di misure precauzionali destinate a contenere il diffondersi o l’aggravarsi di danni all’ambiente. Dalla loro inosservanza deriva la messa in pericolo

---

<sup>102</sup> F. LETTERA, *Lo Stato ambientale*, Milano 1990, 92.

<sup>103</sup> V. il d.m. 2.4.2002 n. 60 di «Recepimento della direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999 concernente i valori limite di qualità dell’aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo e della direttiva 2000/69/CE relativa ai valori limite di qualità dell’aria ambiente per il benzene ed il monossido di carbonio».

dell'atmosfera e il ripetersi nel tempo delle negligenze potrebbe condurre anche ad un vero e proprio danno ambientale<sup>104</sup>.

Il terzo e il quarto comma dell'art. 279 contengono le sanzioni relative all'inosservanza dell'obbligo di comunicazione della messa in esercizio, prescritta ai sensi degli artt. 269 commi 5 e 15 o 272 comma 1<sup>105</sup> e dell'obbligo di comunicare i dati relativi alle emissioni effettuate in un periodo continuativo di marcia controllata di durata non inferiore a dieci giorni, decorrenti dalla messa a regime, e la durata di tale periodo.

Si tratta del dovere di rendere nota alla P.A. l'attivazione dell'impianto o l'inizio di esercizio di attività. La conoscenza del momento di apertura dell'impianto o di inizio attività, infatti, soddisfa l'esigenza di consentire controlli preventivi e di imporre eventuali cautele ulteriori.

L'ultima contravvenzione prevista nell'art. 279 riguarda gli impianti di cui all'art. 281 comma 1. Essi corrispondono agli impianti autorizzati, anche in via provvisoria o in forma tacita, ai sensi dell'abrogato d. P.R. 203/1988, ad esclusione di quelli dotati di autorizzazione generale. In questi casi il gestore deve adottare, fino alla pronuncia dell'autorità competente sulla nuova autorizzazione, tutte le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo delle emissioni.

In base all'art. 279 comma 6, infatti, «Chi, nei casi previsti dall'articolo 281, comma 1, non adotta tutte le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo delle emissioni è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o dell'ammenda fino a milletrentadue euro».

La disposizione, quindi, sanziona il fatto di non aver impedito un peggioramento delle condizioni di qualità dell'aria da parte di quegli impianti in attesa di autorizzazione, nel passaggio dalla vecchia alla nuova normativa.

---

<sup>104</sup> La norma in questione rientra nel novero di quegli illeciti ambientali nei quali le funzioni della P.A. servono da filtro per il contenimento di attività potenzialmente lesive dell'ecosistema. In questo senso, G. FIANDACA e G. TESSITORE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, in AA.VV. *Materiali per una riforma del sistema penale*, F. Angeli, Milano, 1984.

<sup>105</sup> Nell'art. 269 comma 5 viene imposto l'obbligo di comunicazione per gli impianti soggetti ad autorizzazione ordinaria; nel comma 15 dello stesso articolo l'obbligo è previsto per gli impianti non sottoposti ad autorizzazione; nell'art. 272 comma 1 si fa riferimento agli impianti per i quali sia stata prescritta dalla pubblica autorità l'autorizzazione generale (impianti o attività le cui emissioni sono scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico).

Le sanzioni relative al titolo II sono contenute nell'art. 288. Esso contiene quasi esclusivamente sanzioni amministrative, ad eccezione del quinto comma, in cui si prevede che l'autorità competente, ove accerti che l'impianto non rispetta le caratteristiche tecniche di cui all'art. 285 o i valori limite di emissione di cui all'art. 286, impone, con proprio provvedimento, al contravventore di procedere all'adeguamento entro un determinato termine oltre il quale l'impianto non può essere utilizzato. In caso di mancato rispetto del provvedimento adottato si applica l'art. 650 c.p...

Nel titolo III della parte quinta del d.lgs. 152/2006 sono contenute le prescrizioni relative ai combustibili usati negli impianti industriali e civili. In particolare, vengono delineate le caratteristiche merceologiche dei combustibili che possono essere utilizzati.

Le sanzioni sono inserite nell'art. 296. Le condotte rilevanti penalmente, in particolare, sono quelle descritte nei commi 1 e 3.

Secondo la prima disposizione, «Chi effettua la combustione di materiali o sostanze non conformi alle prescrizioni del presente titolo, ove gli stessi non costituiscano rifiuti ai sensi della vigente normativa, è punito:

a) in caso di combustione effettuata presso gli impianti di cui al titolo I della parte quinta del presente decreto, con l'arresto fino a due anni o con l'ammenda da duecentocinquantotto euro a milletrentadue euro [...]

Nel comma 3, invece, è previsto che «In caso di mancato rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 294, il gestore degli impianti disciplinati dal titolo I della parte quinta del presente decreto è punito con l'arresto fino a un anno o con l'ammenda fino a milletrentadue euro»<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Con l'art. 294, «*Prescrizioni per il rendimento di combustione*», gli impianti sono obbligati a dotarsi di rilevatori della temperatura nell'effluente gassoso nonché di un analizzatore per la misurazione e la registrazione in continuo dell'ossigeno libero e del monossido di carbonio e, ove tecnicamente fattibile, di regolazione automatica del rapporto aria-combustibile.

#### ***2.4. Il reato di getto pericoloso di cose.***

Come si è avuto modo di spiegare, l'utilizzazione di alcune disposizioni contenute nel codice penale ha da sempre sopperito alla mancanza di specifiche disposizioni per la difesa dell'ambiente, o ne ha rafforzato la tutela nei casi in cui la disciplina di settore si presentava comunque carente.

L'art. 674 c.p. è da lungo tempo utilizzato con riferimento a fenomeni di inquinamento atmosferico. La particolarità di questa contravvenzione contemplata dal codice penale ha fatto in modo che venisse applicata con riferimento ad una molteplicità di fattispecie - dall'inquinamento idrico a quello da campi elettromagnetici - con conseguente corposa produzione dottrina e giurisprudenziale.

La norma, come è noto, punisce con l'arresto o con l'ammenda, «chiunque getta o versa in luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo atti a cagionare tali effetti».

Ed è altrettanto noto ed evidente che, nella formulazione della norma, il vero problema che si pone all'interprete riguarda l'inciso «nei casi non consentiti dalla legge», contenuto nella seconda parte della norma, il quale sembra implicare un collegamento con la normativa di settore: problema particolarmente evidente se si ha a che fare con una attività addirittura autorizzata.

La locuzione nei casi non consentiti dalla legge è stata letta dalla giurisprudenza come il proposito del legislatore di operare un «bilanciamento di opposti interessi», consentendo così l'esercizio di attività nocive per la salute, ma socialmente utili, nel rispetto dei limiti di legge al superamento dei quali «riacquista prevalenza l'esigenza di tutela dell'incolumità pubblica»<sup>107</sup>.

La questione si pose sin dal 1966, con la legge n. 615 e, successivamente, nei rapporti con il d.P.R. 203/2008.

---

<sup>107</sup> Cass., 28 aprile 1997, n. 3919, Sartor.

Originariamente la giurisprudenza riteneva che l'art. 674 c.p. non doveva essere interpretato nel senso che il possesso di un'autorizzazione amministrativa all'esercizio di una determinata attività escludesse in ogni caso la sussistenza del reato. Esso doveva ritenersi sussistente ogni volta che le emissioni superassero la normale tollerabilità e fossero comunque eliminabili attraverso opportuni accorgimenti tecnici<sup>108</sup>.

In relazione ai reati di cui al d.P.R., la Suprema Corte ha più volte precisato che trattasi di norme con diversi beni giuridici e quindi con diversi ambiti di applicazione in quanto «le emissioni di fumo o vapori possono essere moleste ma non inquinanti, ovvero inquinanti ma non anche moleste»<sup>109</sup>.

Tuttavia, a partire dal 2000, la Cassazione ha cambiato orientamento, affermando che «non basta l'affermazione che le emissioni siano astrattamente idonee ad arrecare fastidio, ma è indispensabile la puntuale e specifica dimostrazione che esse superino gli *standards* fissati dalla legge (il d.P.R. 203/88, nel qual caso il reato previsto dall'art. 674 c.p. concorre con quello eventualmente previsto dalla legge speciale)»<sup>110</sup>.

Secondo questa interpretazione, la clausola normativa «nei casi non consentiti dalla legge» costituirebbe una precisa indicazione della necessità che, per essere penalmente rilevanti, le emissioni debbano violare le norme di settore che disciplinano l'inquinamento atmosferico, cosicché il rispetto di queste norme integra una presunzione di liceità penale.

Nell'ipotesi in cui le emissioni, pur rispettando le norme speciali di settore, arrechino concreto disturbo ai proprietari dei fondi vicini, superando la normale tollerabilità è, invece, ritenuto configurabile il solo illecito civile contemplato dall'art.

---

<sup>108</sup> Cass., 1 ottobre 1999, n. 11295, Zompa ed altro in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2000, con nota di A.L. VERGINE.

<sup>109</sup> Cass., 10 dicembre 2002, Tringali, in *Dir. pen. e processo* 2003, n. 3, 287, ove si aggiunge che a integrare il reato in esame «non basta il superamento dei limiti (...) ma occorre che le emissioni abbiano carattere molesto, cioè sgradevole, e fastidioso, e come tale avvertibili da una quota di cittadini».

<sup>110</sup> Cass. Pen., sez. 1, 16 giugno 2000, Meo, in *Cass. Pen.* 2001, pag. 1814, n. 860. Nello stesso senso, tra le tante, Id. 19 marzo 2004, in *Dir. pen. e processo* 2004, n. 7, pag. 815,

844 cod. civ., la cui valutazione presuppone che vengano contemperate le ragioni della proprietà con le esigenze della produzione<sup>111</sup>.

Secondo la Corte, nel caso in cui «(...) esistano precisi limiti tabellari fissati dalla legge, non possono ritenersi «non consentite» le emissioni che abbiano, in concreto, le caratteristiche qualitative e quantitative già valutate ed ammesse dal legislatore. Nei casi, invece, in cui non esiste una predeterminazione normativa, spetterà al giudice penale la valutazione della tollerabilità consentita, ma pur sempre con riferimento ai principi ispiranti le specifiche normative di settore»<sup>112</sup>.

La questione, che sembrava risolta con l'ormai costante riferimento all'indirizzo interpretativo appena richiamato, è tornata nuovamente alla ribalta con il noto caso relativo al presunto inquinamento elettromagnetico provocato da Radio Vaticana<sup>113</sup>.

In quell'occasione, la Corte affermava che la violazione di cui all'articolo 674 cod. pen. è configurabile (anche con riferimento al primo comma) soltanto quando sia stato provato, in modo certo ed oggettivo, il superamento dei limiti previsti dalle norme speciali e sia stata obiettivamente accertata una effettiva e concreta idoneità delle emissioni ad offendere o molestare le persone esposte, ravvisabile non in astratto, per il solo superamento dei limiti, ma soltanto a seguito di un accertamento (da compiersi in concreto) di un effettivo pericolo oggettivo, e non meramente soggettivo.

Occorre ricordare che la portata del principio di diritto affermato dalla Cassazione non era limitata ai soli casi di inquinamento elettromagnetico.

---

<sup>111</sup> Così Cass., 3 maggio 2007, n. 16818, Cattarini; si veda anche Cass., 29 settembre 2004, n. 38297, P.M. in proc. Providenti ed altri che, nel richiamare i diversi orientamenti in materia, rileva anche che ai fini della configurabilità del reato «...all'espressione «nei casi non consentiti dalla legge» non può ricondursi (in caso di mancato superamento dei limiti massimi di accettabilità) l'inosservanza degli obiettivi di qualità (secondo le specificazioni date dalle norme che regolano l'inquinamento atmosferico). Il raggiungimento di tali obiettivi, infatti, (che costituisce un'applicazione del principio della «massima sicurezza tecnologicamente possibile» al quale sono improntate molte normative in materia ambientale e di sicurezza del lavoro) è previsto in quanto possibile, nei tempi e con le modalità fissate dalla legge» (fattispecie riguardante responsabilità omissive di pubblici amministratori con riferimento all'inquinamento da traffico veicolare).

<sup>112</sup> Cass., 6 novembre 2008, n. 41366, D'Auria in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it). Gli stessi principi erano contenuti in Cass. sez. III 16 aprile 2008, n. 15653, Colombo ed altri.

<sup>113</sup> Cass. 26 settembre 2008, n. 36845, P.G. e altri in proc. Tucci e altro, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), ove è reperibile anche una nota critica di G. AMENDOLA, *Radio Vaticana, elettrosmog e Cassazione: una sentenza molto discutibile*.

Come conseguenza delle conclusioni della Corte, il reato di cui all'art. 674 non sarebbe configurabile nel caso in cui getto o emissioni provengano da attività regolarmente autorizzata o da una attività prevista e disciplinata da atti normativi speciali e siano contenuti nei limiti previsti dalle leggi di settore o dagli specifici provvedimenti amministrativi che li riguardano, il cui rispetto implica una presunzione assoluta di legittimità del comportamento. Quindi, per la configurazione del reato, vi è la necessità che «qualora si tratti di attività considerata dal legislatore socialmente utile e che per tale motivo sia prevista e disciplinata, l'emissione avvenga in violazione delle norme o prescrizioni di settore che regolano la specifica attività».

Attenta dottrina ha sottolineato che in questo modo vi sarebbe una totale ed obbligata soggezione, nel campo delle attività inquinanti, del giudice penale (e della legge penale) rispetto all'autorità amministrativa (ed alle norme di settore), anche se fosse provata la lesione o la messa in pericolo del bene giuridico protetto da una norma penale<sup>114</sup>.

Il superamento dei limiti è certamente un elemento rilevante per valutare la esistenza del reato di cui all'art. 674 c.p.. Nella maggior parte dei casi, infatti, il rispetto dei limiti dovrebbe garantire l'assenza di danni e molestie alla popolazione. Altrettanto certamente, tuttavia, non è sostenibile né che ogni superamento dei limiti integri, di per sé, il reato di cui all'art. 674 c.p. né che, comunque, tale reato debba necessariamente e rigidamente essere collegato alla prova di un superamento. Di certo, quello che conta, ai fini del reato di cui all'art. 674 c.p., è la prova dell'attitudine delle emissioni a recare offesa o molestia alle persone, che, in alcuni casi, può essere desunta anche senza e a prescindere dalla prova di un superamento.

Altrimenti viene frustrata totalmente la *ratio* della norma, la quale mira a tutelare la tranquillità delle persone, a prescindere dalle autorizzazioni e dal superamento dei limiti.

---

<sup>114</sup>L'osservazione è di G. AMENDOLA, *Radio Vaticana, elettrosmog e Cassazione: una sentenza molto discutibile*, cit.



Inoltre, la sentenza citata ha proseguito nella sua interpretazione della norma codicistica, affermando che «In tema di getto pericoloso di cose, il reato previsto dall'art. 674 cod. pen. non prevede due distinte ed autonome ipotesi di reato ma un reato unico, in quanto la condotta consistente nel provocare emissioni di gas, vapori o fumo rappresenta una *species* del più ampio *genus* costituito dal gettare o versare cose atte ad offendere, imbrattare o molestare persone». In motivazione la Corte, nell'enunciare il predetto principio, ha precisato che «la previsione della condotta di «provocare emissioni» ha solo il fine di specificare che, quando si tratta d'attività disciplinata per legge, la rilevanza penale delle emissioni medesime è subordinata al superamento dei limiti e delle prescrizioni di settore)».

In proposito, si è rilevato che, se si dovesse ritenere che il principio dianzi enunciato - ossia che il reato di cui all'art. 674 cod. pen. non è configurabile nel caso in cui le emissioni provengano da una attività regolarmente autorizzata o prevista e disciplinata da atti normativi speciali e non siano superati i limiti previsti dalle leggi di settore o dagli specifici provvedimenti amministrativi che le riguardano, il cui rispetto implica una presunzione di legittimità del comportamento - si applichi esclusivamente alla seconda ipotesi prevista dall'art. 674 cod. pen. (emissione di gas, vapori o fumo) e che quindi non possa applicarsi anche all'emissione di onde elettromagnetiche o di polveri (non rientrando le stesse tra i gas, vapori e fumo), ne deriverebbe una disciplina manifestamente irrazionale. «Ed invero, si dovrebbe ritenere che la contravvenzione in esame sarebbe, del tutto irragionevolmente, integrata nel caso di emissione di onde elettromagnetiche o di polveri pur avvenuta nell'esercizio di una attività autorizzata o disciplinata per legge e pur quando non siano superati i limiti stabiliti dalla legge o dai regolamenti o da specifici atti amministrativi, ma solo perché vi sia possibilità di offesa o molestia, mentre per tutte le altre attività anch'esse autorizzate o disciplinate da leggi speciali, la contravvenzione non è configurabile quando tali limiti non sono superati, sussistendo in tal caso una presunzione di legittimità delle emissioni. La diversità di disciplina sarebbe palesemente ingiustificata, e quindi irrazionale, perché l'elemento che

caratterizza e giustifica la previsione speciale è costituito dal riferirsi ad una attività socialmente utile e quindi disciplinata e non già dalla natura dell'oggetto dell'emissione (gas, vapori o fumo)»<sup>115</sup>.

La questione non ha ancora trovato soluzione definitiva. In un'altra pronuncia la Suprema Corte sembra cambiare parzialmente i suoi assunti<sup>116</sup>. Si parte dalla piena condivisione del principio secondo cui «la diffusione di polveri in atmosfera rientra nella nozione di versamento di cose ai sensi della prima ipotesi dell'art. 674 c.p. e non in quella di emissione di fumo contemplata dalla seconda ipotesi, in quanto mentre il fumo è sempre prodotto dalla combustione, la polvere è prodotto di frantumazione e non di combustione».

Ciò significa che, «non debbono essere presi in esame ai fini della responsabilità gli ulteriori requisiti fissati dalla seconda parte dell'art. 674 c.p.».

La Corte conclude affermando che «il mantenimento delle emissioni entro i limiti consentiti non è di per sé sufficiente ad escludere l'esistenza della contravvenzione contestata, potendo assumere rilevanza l'omessa adozione delle misure tecniche in grado di impedire il verificarsi di molestie alle persone». In presenza di emissioni autorizzate e contenute nei limiti «residuano doveri di attenzione e di intervento del gestore dell'impianto industriale, il quale, in presenza di ricadute ulteriori e diverse dalle emissioni sull'ambiente e sulle persone, è chiamato ad adottare quegli accorgimenti tecnici ragionevolmente utilizzabili per un loro ulteriore abbattimento».

Non si può non rilevare, a questo punto, quanta perplessità generi il fatto che con riguardo ad una norma penale fondamentale per la tutela dagli inquinamenti, quale è l'art. 674 cod. pen., permanga una incertezza totale su quale sia l'orientamento della Suprema Corte.

---

<sup>115</sup> Questa interpretazione è seguita dalla maggioranza della giurisprudenza. Fra le altre si veda Cass., 18 novembre 2010, n. 40849, in *Ambiente e sviluppo*, 2011.

<sup>116</sup> Cass., 27 aprile 2011, n. 16422 in *Cass. pen.*, 2011.

In ogni caso è necessario dimostrare il carattere effettivamente molesto delle emissioni, inteso come «sgradevole o fastidioso e come tale avvertibile da una quota di cittadini»<sup>117</sup>.

Con riferimento al concetto di molestia si è anche rilevato come questa sia rinvenibile anche nel fatto di arrecare alle persone preoccupazione e allarme circa eventuali danni alla salute a seguito della esposizione a emissioni atmosferiche inquinanti<sup>118</sup>.

Per completezza si deve ricordare che la giurisprudenza, in più occasioni, ha riconosciuto la possibilità del concorso tra la violazione in esame ed altre disposizioni in materia di inquinamento atmosferico.

---

<sup>117</sup> Così Cass. 13 gennaio 2003, n. 760, in *Riv. Pen.*, n. 3/2003, 215.

<sup>118</sup> In questo senso Cass. 12 maggio 2003, n. 20755, in *Cass. pen.* 2003.

## **Capitolo Terzo**

### **LE DISPOSIZIONI IN TEMA DI INQUINAMENTO IDRICO**

#### ***3.1. La tutela dell'acqua.***

Da un punto di vista scientifico e oggettivo, l'inquinamento idrico consiste in una contaminazione degli ecosistemi che hanno come componente fondamentale l'acqua.

Il tipo di alterazione sui sistemi idrici può essere di natura chimica o batterica e le conseguenze possono arrivare a mettere in pericolo la salute della flora e della fauna coinvolte, fino agli uomini, nuocendo al sistema ecologico, alle riserve idriche per uso alimentare, compromettendo le attrattive turistiche di alcune aree e ostacolando altri usi legittimi delle acque.

Numerosi e differenti fattori influiscono sull'incremento della contaminazione delle acque: si pensi agli scarichi diretti o indiretti di attività industriali o delle normali attività umane che giungono nei fiumi, nei laghi o nei mari senza opportuno trattamento. Per non parlare delle cause accidentali, come i sempre più frequenti incidenti che vedono coinvolte le petroliere.

Uno dei fenomeni che contribuiscono al peggioramento della qualità delle acque è costituito dall'inquinamento dell'acqua da uso civile.

Esso deriva dallo scarico dei liquami di fogna contenenti alte quantità di sostanze organiche e di saponi che si riversano generalmente nei corsi d'acqua superficiali, raggiungendo a volte anche le falde acquifere e, quindi, il sottosuolo. Tale tipo di inquinamento è ugualmente prodotto dagli scarichi delle città o da qualsiasi altro comportamento che contamina l'acqua, poi riversatasi senza alcun trattamento di depurazione nei fiumi o direttamente a mare.

Nei sistemi di scarico urbani confluiscono pure le acque di scolo domestiche, con una buona dose di sostanze organiche biodegradabili e agenti patogeni. I reflui urbani possono contenere anche prodotti chimici di vario genere provenienti da lavorazioni artigianali, commerciali e industriali, come detersivi e solventi che spesso contaminano le falde acquifere sotterranee.

Sicuramente nocivo risulta inquinamento dell'acqua da uso agricolo, industriale e termico.

L'inquinamento da uso agricolo è legato prevalentemente all'utilizzo eccessivo e scorretto di fertilizzanti e pesticidi che, essendo generalmente idrosolubili, penetrano nel terreno e contaminano le falde acquifere. L'inquinamento di origine agricola e zootecnica è causato dall'immissione nei corsi d'acqua e nel terreno degli scoli dei campi contenenti fertilizzanti chimici (ricchi di fosfati e nitrati), pesticidi (insetticidi e diserbanti) e liquami provenienti dagli allevamenti. Lo scarico dei fertilizzanti chimici in fiumi, laghi e mari va ad aumentare il fenomeno dell'eutrofizzazione. Essa consiste nell'arricchimento, per cause naturali o artificiali, di nutrienti in corsi d'acqua, nei laghi o nel mare. Tale fenomeno è spesso favorito dalle attività umane, al primo posto dall'agricoltura attraverso l'utilizzo di concimi.

L'eutrofizzazione è causata da un aumento nei livelli di fosforo e azoto ed ha un'influenza negativa sulla vita acquatica. Ciò avviene perché, a causa dell'arricchimento, determinate specie di piante acquatiche come le alghe si sviluppano maggiormente, impedendo progressivamente all'acqua di assorbire luce e determinando quindi una riproduzione più veloce dei batteri aerobici. I batteri aerobici esauriscono a loro volta i livelli di ossigeno, di modo che solo quelli anaerobici possono rimanere attivi. Ciò rende la vita acquatica impossibile sia per i pesci che per altri organismi.

Più grave è l'immissione dei pesticidi che, essendo poco biodegradabili, si depositano e si concentrano nei corsi d'acqua distruggendo ogni forma di vita.

Una maggiore attenzione da parte degli operatori agricoli potrebbe ridurre in misura notevole questa forma di inquinamento, particolarmente pericolosa in quanto

può interessare anche le falde acquifere. In questi ultimi anni, infatti, si sono manifestati numerosi episodi di inquinamento di falde acquifere ad opera di diserbanti, che hanno successivamente danneggiato il rifornimento idrico di numerose città.

L'inquinamento da uso industriale, invece, è causato dallo scarico irrazionale di determinate sostanze che dipendono dalla produzione industriale. Alcuni composti chimici immessi nell'acqua sono particolarmente dannosi per la salute dell'uomo e per la sopravvivenza di numerose specie. Sono, ad esempio, sostanze tossiche i cianuri delle industrie produttrici di antiparassitari e disinfestanti, il cromo residuo di industrie di cromatura o di conceria, il cadmio delle industrie per la costruzione di pile e accumulatori. L'inquinamento industriale è dovuto, dunque, allo scarico nel terreno o direttamente in fiumi e mari di acque contenenti sostanze tossiche e non biodegradabili, provenienti dalle varie lavorazioni.

Non è possibile al giorno d'oggi elencare tutte le sostanze di rifiuto delle industrie che possono avere azione tossica, perché questa può manifestarsi anche a grande distanza di tempo.

Un'altra forma di inquinamento è quello termico, che si verifica quando le industrie riversano nel mare o nei fiumi tonnellate di acqua calda utilizzata per le loro lavorazioni. Nella maggior parte dei processi di lavorazione viene prodotto molto calore che deve essere rilasciato nell'ambiente, in quanto calore di scarto. Il modo più economico di fare ciò è prelevare acqua in prossimità della superficie, utilizzarla all'interno dell'impianto e restituire acqua riscaldata al corpo acquatico superficiale. Il calore liberato ha effetti negativi sulla vita nell'acqua superficiale di ricezione. Questo è il genere di inquinamento comunemente noto come da calore o, appunto, termico. L'acqua più calda fa diminuire la solubilità dell'ossigeno in acqua ed induce inoltre gli organismi acquatici a respirare più velocemente. L'aumento della temperatura porta a una variazione dei processi vitali e alla morte della flora batterica, tanto utile nei processi di autodepurazione dell'acqua. Nei casi più gravi si verificano una moria di pesci a causa della scarsità di ossigeno e/o l'allontanamento

di quelli che non sopportano temperature elevate. Qualsiasi specie acquatica diventa in ogni caso più suscettibile alla contrazione di malattie.

Un altro grave fenomeno è quello relativo all'inquinamento dell'acqua provocato da idrocarburi. Lo scarico in mare di acque usate per pulire i serbatoi delle petroliere e il grezzo fuoriuscito da petroliere danneggiate o naufragate sono i principali artefici dell'inquinamento da idrocarburi. Concorre il deliberato rilascio di piccole quantità di derivati del petrolio da navi di vario tipo e le perdite dello stesso che si verificano nel corso delle operazioni di trivellazione presso le piattaforme petrolifere marine. Si calcola che per ogni milione di tonnellate di petrolio trasportate via mare, una tonnellata vada dispersa a causa di riversamenti di varia natura. Il greggio forma sulle acque una pellicola impermeabile che impedisce lo scambio di ossigeno tra atmosfera e acqua, mentre gli animali marini ne rimangono invischiati spesso con conseguenze letali.

Nel petrolio sono presenti anche idrocarburi aromatici che possono costituire un grave pericolo per la salute dell'uomo, al quale giungono attraverso la catena alimentare marina. L'inquinamento da idrocarburi è particolarmente grave in quanto, a causa dei movimenti del mare, può arrivare a coinvolgere aree molto estese e modificare in modo sostanziale l'equilibrio di un intero ecosistema.

Da non sottovalutare, infine, l'inquinamento dell'acqua provocato da fenomeni atmosferici. Il fenomeno delle piogge acide, ossia la contaminazione dell'acqua piovana da parte delle sostanze tossiche presenti nell'atmosfera (anidride carbonica, anidride solforosa, biossido di azoto, acido cloridrico, ecc..), ha effetti devastanti su laghi, fiumi e flora in generale, che possono manifestare una riduzione dell'attività di fotosintesi, come pure sulle strutture edili, condotte ad un più rapido deterioramento.

Poiché la pioggia percorre grandi distanze viaggiando nelle nubi, quello delle piogge acide è un problema globale; se poi si considera che qualsiasi paese fornito di centrali elettriche o di un numero elevato di veicoli su strada contribuisce alla produzione dei gas che provocano le piogge acide, risulta evidente la dimensione mondiale del fenomeno.

Le principali sostanze accusate di provocare precipitazioni acide sono l'anidride solforosa e gli ossidi di azoto: la prima emessa soprattutto da impianti industriali, aerei e in tutti i casi in cui si abbia combustione di carbone e di derivati del petrolio; i secondi legati al funzionamento dei motori degli autoveicoli e, in minor misura, alla combustione del metano. Dall'anidride solforosa si giunge, nell'atmosfera, all'acido solforico, dagli ossidi di azoto a quello nitrico; si tratta di acidi "forti" e aggressivi, in grado di provocare danni gravi ai monumenti di pietra calcarea (che l'acido solforico trasforma in gesso) come pure alla flora e, indirettamente, alla fauna (a seguito del danneggiamento di determinati habitat, in particolare di boschi e di laghi).

A dimostrazione di quanto si diceva prima circa l'ampiezza globale del problema, la caduta di piogge acide, come la presenza di nevi e di nebbie acide, sono state rilevate ripetutamente nel mondo industrializzato, anche in quei Paesi dove l'intervento dell'uomo, per la modestia della densità abitativa e la scarsità di impianti inquinanti e di traffico veicolare, è oggi ancora assai discreta. Ciò avviene per il semplice motivo che alcuni gas acidificanti possono compiere tragitti lunghissimi e ricadere lontano dalle fonti di emissione.

L'acqua, in condizioni normali, è in grado di autodepurarsi grazie ad una certa quantità di ossigeno disciolto che trasforma le sostanze, grazie alla decomposizione aerobica (ossidazione), in composti non inquinanti (come l'anidride carbonica, i nitrati, i fosfati, i solfati). Se l'ossigeno disciolto in acqua non è sufficiente per ossidare tutte le sostanze inquinanti presenti, si formano prodotti come il metano, l'ammoniaca, l'acido solfidrico che fanno scomparire ogni forma di vita nell'acqua.

Il grado di inquinamento dell'acqua si valuta proprio in base alla quantità di ossigeno richiesta dall'acqua per autodepurarsi<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Si definisce BOD (domanda biochimica di ossigeno) la quantità di O<sub>2</sub> necessaria ai batteri per ossidare le sostanze organiche e si esprime in ppm od in g/l. La domanda biochimica di ossigeno, acronimo dell'inglese Biochemical oxygen demand, rappresenta una misura indiretta del contenuto di materia organica biodegradabile presente in un campione d'acqua. Essa può essere usata per stimare le qualità generali dell'acqua e il suo grado di inquinamento ed è un parametro usato nella gestione della qualità dell'acqua e nella depurazione. È spesso usata anche come parametro di misura per valutare l'efficienza per gli impianti di trattamento acque reflue.



Storicamente, lo smaltimento delle acque di scarico prodotte dalle attività umane è sempre stato un problema che le città hanno dovuto affrontare e cercare di risolvere nel modo migliore. Se, in un primo momento, la soluzione più semplice per allontanare i reflui è stata quella di edificare le nuove città a ridosso di un corso d'acqua in cui riversare i reflui, con la successiva crescita urbana e demografica è stato necessario trovare nuove soluzioni tecniche più efficaci e durature.

Resti di fossi di raccolta di acque di scarico sono stati rinvenuti tra le rovine di antiche città assire e cretesi. Roma, già alla fine del VI secolo a.C., si era dotata di un sistema di raccolta degli scarichi che, nel tempo, venne sempre più perfezionato. Le acque reflue erano raccolte da una serie di piccoli canali che confluivano in un collettore principale, la *cloaca maxima* ancora oggi funzionante, che li riversava nel Tevere a valle della città.

Nei secoli che seguirono la caduta dell'impero romano, i sistemi e le tecnologie di raccolta e di smaltimento degli scarichi non ebbero apprezzabili miglioramenti, anzi, in molti casi, si ebbe un notevole peggioramento che rese le città facile preda di gravi epidemie.

Soltanto nel XIX secolo, con l'inizio dei primi studi epidemiologici, si riuscì a capire la correlazione tra igiene del territorio e delle città e l'insorgenza di malattie infettive.

A Londra agli inizi del 1800, durante un intensa e caotica fase di crescita demografica, la mancanza di adeguate strutture di smaltimento delle acque di scarico rese possibile l'insorgere di vari e gravi episodi epidemici e soltanto dopo l'ennesima epidemia di colera, tra il 1859 e il 1875, fu costruito un moderno sistema di canali artificiali di raccolta delle acque di scarico che le convogliava verso il tratto terminale del Tamigi.

All'inizio del 1900 si comprese che il semplice scarico delle acque reflue in un corpo idrico non era sufficiente a garantire una adeguata qualità igienica dell'ambiente e, anche in questo caso per motivi sanitari e non ambientali, si iniziarono a studiare e a realizzare sistemi di depurazione delle acque reflue a servizio

delle grandi città. Da allora i sistemi di depurazione sono stati sempre più perfezionati per rispondere meglio alle esigenze delle città.

Prima di procedere oltre nell'analisi della normativa a tutela delle acque, è opportuna una premessa relativa al bene protetto da questa.

Le norme in materia fanno espresso o implicito riferimento alla protezione delle acque dall'inquinamento.

In realtà, non si può ritenere che le acque siano l'oggetto esclusivo di tutela della legge. Esse devono essere considerate non solo come possibile oggetto di inquinamento, ma anche come mezzo di inquinamento di un bene di più ampia portata, l'ambiente, di cui le acque sono una componente.

In una delle leggi fondamentali in materia, la legge 05.01.1994, n. 36 (legge Galli), il legislatore, dettando alcune disposizioni relative agli usi delle acque, stabilisce che «qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» (art. 1, comma 2) e «gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la flora e la fauna acquatica, i processi geomorfologici e gli equilibri idrogeologici» (art. 1, comma 3).

Lo scopo perseguito sembra essere proprio quello di regolamentare le acque sia perché concorrono a determinare l'ambiente, facendone parte, sia perché possono esse stesse salvarlo o distruggerlo, nella misura in cui sono pure o inquinate.

### ***3.2. La legislazione speciale per la protezione delle acque.***

In Italia, nonostante le ripercussioni igienico sanitarie sempre in agguato, le problematiche dello smaltimento dei reflui e della loro depurazione è stato affrontato

soltanto nella seconda metà del secolo scorso quando l'inquinamento di vari corsi d'acqua si manifestò in tutta la sua drammatica gravità.

Il ritardo del nostro legislatore nel fronteggiare la minaccia ambientale è già stato sottolineato. Si può aggiungere che questo ritardo è da ricollegare al fatto che l'Italia, dopo la fine della seconda guerra mondiale, avviava un periodo di ricostruzione in cui il rispetto e la tutela dell'ambiente allora, come forse ancora oggi, erano considerati in secondo piano rispetto ad altre priorità sociali ed economiche. La concezione utilitaristica ed antropocentrica delle risorse naturali era molto diffusa: un fiume era visto come un sistema semplice e, principalmente, economico per liberarsi degli scarichi.

Questo stato di cose proseguì fino a quando l'opinione pubblica e la politica constatarono drammaticamente che gli inquinamenti si ripercuotevano sia sull'ambiente sia, ancora di più, sulla salute pubblica.

Simbolicamente, la storia della difesa penale delle acque dall'inquinamento nel nostro paese inizia nel 1970, con l'ordinanza del pretore di Genova che vietava la balneazione nel suo mandamento.

Nei primi anni '70, dottrina e giurisprudenza utilizzavano vecchie norme che riadattavano alla tutela delle acque. Si pensi all'art. 6 R.D. 08.10.1931, n. 1604 con il quale si vieta di gettare o infondere nelle acque materie atte a intorpidire, stordire o uccidere i pesci e gli altri animali acquatici. In questo caso, però, come anche nei riguardi di altre norme "rispolverate", la purezza delle acque non veniva considerata di per sé, ma solo come mezzo per tutelare l'ittiofauna.

Anche le norme contenute nel codice penale venivano utilizzate contro l'inquinamento idrico. Come si vedrà, il delitto di danneggiamento aggravato si riteneva integrato da chi deteriorava le nostre acque.

La prima legge organica in materia di tutela delle acque è la legge 10.05.1976 n. 319, cosiddetta legge Merli, dal nome del presidente del comitato interparlamentare che elaborò la sua prima stesura.

Con questo provvedimento il sistema di controllo dell'inquinamento idrico veniva impostato su due pilastri: l'obbligo di presentare domanda di autorizzazione prima di attivare qualsiasi nuovo scarico ed il rispetto, principalmente da parte degli scarichi provenienti da insediamenti produttivi, di limiti di accettabilità predeterminati.

La legge Merli presentava diversi punti critici e di frizione con la normativa comunitaria costituiti principalmente dalla previsione di autorizzazioni a tempo indeterminato (e in alcuni casi anche tacite<sup>120</sup>) e dai limiti di accettabilità focalizzati solo sul parametro della concentrazione senza considerare le caratteristiche del corpo ricettore.

Come si vedrà, inoltre, non venivano definiti espressamente i requisiti degli scarichi stessi, identificati a seguito della elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

I dibattiti suscitati dalla legge 319/1976 sono stati tali da determinare numerosi interventi correttivi da parte del legislatore, l'ultimo dei quali con la l. 17.05.1995 n. 172.

La legge Merli era, fondamentalmente, una legge che regolamentava gli scarichi al fine di contenere l'inquinamento. In base ad essa ogni scarico doveva essere autorizzato e regolamentato per ottenere un miglioramento della situazione con il passare del tempo. Non dovevano essere superati, inoltre, determinati limiti di accettabilità preventivamente stabiliti.

La normativa penale a tutela della risorsa idrica conteneva esclusivamente fattispecie contravvenzionali. I comportamenti incriminati possono essere distinti a seconda del loro riferimento a nuovi scarichi, a scarichi preesistenti o a tutti gli scarichi.

In relazione al primo gruppo, venivano in rilievo la mancata richiesta della prescritta autorizzazione; il mancato ottenimento dell'autorizzazione precedentemente richiesta; il rifiuto o successiva revoca dell'autorizzazione.

---

<sup>120</sup> Entrambi i sistemi (di autorizzazione tacita ed a tempo indeterminato) risultano essere incompatibili con le previsioni contenute nella direttiva comunitaria in materia ambientale del 17 dicembre 1979 n. 68. Sul punto è intervenuta la Corte di Giustizia europea, che ha condannato l'Italia per avere eluso le direttive comunitarie (sentenza 28 febbraio 1991 in causa 360/87). In particolare, la Corte di Giustizia rimprovera il fatto che l'autorizzazione tacita «non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controllo».

Con riguardo agli scarichi preesistenti, venivano sanzionate la mancata presentazione da parte del titolare degli scarichi della domanda di autorizzazione o di rinnovo entro i termini previsti; la mancata ottemperanza alle prescrizioni imposte dalla Regione o dagli Enti locali; il mantenimento dello scarico dopo il diniego dell'autorizzazione o la revoca della stessa; la mancata ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 25, finalizzate ad evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento in materia di scarichi produttivi o civili.

Sia che si trattasse di scarichi nuovi, sia che si fosse in presenza di uno scarico preesistente, venivano sanzionati, infine, il superamento dei limiti di accettabilità e l'inosservanza delle prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione allo scarico.

Come si può facilmente notare, gli illeciti previsti erano formali. Le fattispecie incriminatrici della legge 319/1976, infatti, si incentravano sul difetto o sulla mancata richiesta dell'autorizzazione.

In ragione di ciò, parte della dottrina sosteneva che in tema di acque il provvedimento amministrativo non avesse di mira comportamenti intrinsecamente pericolosi, in quanto ad essere sanzionati erano comportamenti anche privi di una sia pur astratta attitudine ad inquinare<sup>121</sup>.

Un'elaborazione normativa di primaria importanza è stata la citata l. 05.01.1994 n. 36 (legge Galli, dal nome del proponente, Giancarlo Galli), poi abrogata dal d.lgs. 152/2006. Con essa, infatti, veniva attribuita una nuova dignità all'acqua, che da semplice bene assumeva lo *status* di «risorsa» da salvaguardare secondo criteri di solidarietà a beneficio delle generazioni future, prevedendo che il suo utilizzo sia indirizzato al rinnovo e al risparmio.

La legge Merli è stata successivamente abrogata dal d.lgs. 11.05.1999 n. 152 recante: «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della

---

<sup>121</sup> Fra gli altri si vedano G. FIANDACA, G. TESSITORE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Materiali per una riforma del sistema penale*, Milano, 1984, 38.

direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole».

Sotto alcuni punti di vista, il d.lgs. 152/1999 rappresenta un superamento dei limiti della legge Merli.

Nella nuova legge, infatti, il legislatore pone in capo al titolare dello scarico nuovi obblighi con importanti differenze rispetto alla disciplina preesistente. La disciplina poggia su due presupposti fondamentali: tutti gli scarichi debbono essere autorizzati (concetto presente anche nella vecchia normativa), l'autorizzazione, però, è a tempo determinato e deve essere espressa. Gli scarichi, poi, devono rispettare valori limite di emissione stabiliti in funzione degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

Concetto del tutto nuovo, quest'ultimo, che fa riferimento per la prima volta alle caratteristiche del corpo recettore. Nel decreto, infatti, era stabilita la fissazione di limiti di emissione che potessero tenere conto anche della massa di inquinanti scaricata, quale risultava dal prodotto fra la concentrazione di inquinanti e la quantità di reflu scaricata e delle caratteristiche del corpo ricettore.

Il decreto, inoltre, conteneva finalmente una definizione di scarico, recependo i risultati interpretativi cui era giunta la giurisprudenza della Corte di cassazione.

Purtroppo, al di là delle note positive, la lettura del testo normativo si rivelava alquanto complessa a causa dei numerosi richiami a tutta una serie di provvedimenti diversi. Ciò, ovviamente, aveva delle notevoli ripercussioni sulla comprensibilità e sulla concreta applicabilità delle singole disposizioni.

Oltre a ciò si consideri l'imprecisione del linguaggio adoperato: dal caso in cui uno stesso concetto veniva variamente identificato, al caso in cui si ricorreva a termini diversi per indicare lo stesso concetto.

Il d.lgs. 152/1999 è stato modificato ed integrato a solo un anno dalla sua entrata in vigore dal d.lgs. 18.08.2000 n. 258, col quale si è cercato di rimediare a diverse incongruenze del testo precedente.

L'apparato sanzionatorio era collocato nel titolo V del decreto 152/1999. Le fattispecie di reato erano contenute nel capo II.

La disciplina complessiva non si discostava di molto da quella prevista nella legge Merli, imperniata sulla presenza di soglie di inquinamento e sull'autorizzazione allo scarico. Le figure di illecito si potevano distinguere in due gruppi: il primo attinente al regime degli scarichi, il secondo relativo all'autorizzazione.

Il sistema repressivo era strutturato in modo tale da riservare la sanzione penale agli scarichi di acque reflue industriali. Con riguardo agli scarichi di acque reflue domestiche, invece, venivano in rilievo sanzioni amministrative.

Una nuova incriminazione rispetto alla previgente normativa era data dall'art. 58, commi 1 e 4, in tema di danno ambientale, bonifica e ripristino dei siti inquinati<sup>122</sup>.

Secondo parte della dottrina<sup>123</sup>, questa norma in tema di inquinamento idrico avrebbe dovuto concretizzare il terzo livello di tutela penale dell'ambiente. Oltre ai reati a consumazione anticipata e a quelli con evento di danno, il legislatore avrebbe coniato un nuovo modello di intervento penale: in applicazione del principio comunitario chi inquina paga, si «pone in evidenza e si rafforza l'interesse dell'ordinamento alla restituito *ad integrum* del bene ambiente che risulti danneggiato»<sup>124</sup>.

Attualmente, la materia relativa alla tutela delle acque dall'inquinamento è situata nella sezione seconda della parte terza del d.lgs. 152/2006.

I suoi contenuti ricalcano quelli già contemplati nel d.lgs. 152/1999, ora espressamente abrogato dall'art. 175. Alcune modifiche consistenti, tuttavia, sono presenti al fine di mitigare l'efficacia della tutela apprestata secondo la vecchia disciplina.

Nell'art. 73 del d.lgs. 152/2006 sono indicate le finalità della disciplina generale delle acque superficiali, marine e sotterranee. Queste consistono: nella prevenzione e

---

<sup>122</sup> Art. 58, comma 1: «Chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinante e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento ai sensi e secondo il procedimento di cui all'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22».

Art. 58, comma 4: «Chi non ottempera alle prescrizioni di cui al comma 1, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da cinque milioni a lire cinquanta milioni».

<sup>123</sup> Si veda F. ANILE, *Sanzioni amministrative e penali nel d.lgs. n. 152/1999: primi rilievi*, in *Ambiente* 1999, n. 8, 791.

<sup>124</sup> Così E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit., 76.

nella riduzione dell'inquinamento; nel risanamento di corpi idrici inquinati e nel miglioramento della qualità delle acque destinate a particolari usi; nel perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili; nel mantenere la capacità naturale di auto depurazione dei corpi idrici; nel mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità e impedire un ulteriore deterioramento; nel proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.

Per raggiungere tali obiettivi, il legislatore ha tenuto presente tanto la necessità di garantire il rispetto di determinati valori limite, quanto l'esigenza di raggiungere specifici obiettivi di qualità delle acque.

Non si può fare a meno di notare la presenza di numerose definizioni. L'art. 74 ne contiene una settantina. Altre si riscontrano in diverse parti del testo e negli allegati.

Il fulcro della disciplina è da rintracciare nella regolamentazione degli scarichi.

### ***3.3. La disciplina degli scarichi.***

#### *3.3.1. Nozione di scarico.*

La normativa ruota attorno alla definizione di scarico. Questa risulta necessaria ad evitare incertezze interpretative sulla tipologia di condotte riconducibili all'ambito di operatività della disciplina delle acque e a delineare i confini con la normativa in materia di rifiuti.

Si può dire che dalla nozione di scarico si desume lo spettro applicativo della legislazione a tutela delle acque, ma si determina anche, in via mediata, la tipicità delle condotte penalmente rilevanti.



Appare necessario, quindi, delimitare l'ambito di applicazione della disciplina in tema di tutela delle acque. In particolare, risulta fondamentale ricordare i termini dell'annosa disputa circa la distinzione tra acque di scarico e rifiuti liquidi.

La previsione di un sistema sanzionatorio di carattere penale, limitatamente ad alcune fattispecie illecite in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, implica la necessità di determinare in maniera limpida i casi in cui l'immissione di un rifiuto liquido in un corpo ricettore configura uno scarico abusivo e non uno smaltimento illecito di rifiuti.

Tale distinzione rileva proprio ai fini della determinazione della disciplina applicabile: nel caso di rifiuti liquidi si applica la normativa sui rifiuti ed il conseguente regime autorizzatorio, qualora si tratti di acque di scarico, invece, si fa ricorso alla regolamentazione e al regime autorizzatorio della disciplina sulla tutela delle acque.

Il confine giuridico e sostanziale tra rifiuti liquidi e scarico riveste un'importanza strategica nella disciplina interattiva tra rifiuti ed acque anche perché la criminalità associata ed organizzata, in questo settore, ha trovato nuove insperate fonti di guadagno praticamente senza limiti e con rischi modestissimi. Attesa anche la facilità con la quale è possibile far sparire i rifiuti liquidi in pozzi artesiani, campi ed inghiottitoi naturali che sono potenzialmente infiniti, quella dei liquami è la nuova frontiera del contrasto ai crimini ambientali.

La questione dei rapporti tra le normative che regolano le due materie è di primaria importanza fin dalla vigenza delle disposizioni, ormai abrogate, contenute nella legge Merli e nel d.lgs. 152/1999 e nei d.P.R. 915/1982 e d.lgs. 22/1997.

La l. 319/1976, all'art. 1, lett. a), conteneva uno specifico riferimento agli scarichi diretti e indiretti. In base a questa norma, la legge in questione aveva per oggetto, fra l'altro, «la disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti ed indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonchè in fognature, sul suolo e nel sottosuolo».

La problematica inerente la distinzione tra scarichi e rifiuti sorgeva con l'entrata in vigore della prima disposizione organica in materia di rifiuti, il d.P.R. 915/1982.

Secondo l'art. 2, comma 6 del decreto, «resta salva la normativa dettata dalla legge 10 maggio 1976 n. 319, e successive modificazioni e relative prescrizioni tecniche, per quanto concerne la disciplina dello smaltimento nelle acque, sul suolo e nel sottosuolo dei liquami e dei fanghi, di cui all'art. 2, lettera e), punti 2 e 3, della citata legge, purchè non tossici e nocivi ai sensi del presente decreto». Nel comma 7, inoltre, veniva stabilito che «le disposizioni del presente decreto non si applicano (...) d) agli scarichi disciplinati dalla legge 10 maggio 1976 n. 319, e successive modificazioni».

Per comprendere la citata esclusione era necessaria una definizione di cosa fosse uno scarico, ma il legislatore, come si vedrà, ha provveduto all'elaborazione di tale nozione solo con il d.lgs. 152/1999.

Numerosi interventi dottrinali e giurisprudenziali, quindi, hanno cercato di interpretare, nella maniera più consona alla volontà del legislatore, il concetto di scarico.

In particolare, il rischio da scongiurare era di ritenere legittimamente riconducibile alla disciplina della l. 319/1976 lo scarico indiretto, ovvero quello che avviene, in genere, tramite autobotte o vasca, i quali a loro volta devono poi essere svuotati. La preoccupazione era che lo scarico indiretto celasse, in realtà, condotte di smaltimento illecito di rifiuti liquidi.

L'ampia definizione contenuta nella legge Merli portava a comprendere nel concetto di scarico qualsiasi tipo di immissione, continuativa o saltuaria (e per molti persino occasionale), di acque reflue (individuate dalla dottrina prevalente nelle «sostanze liquide o almeno convogliabili tramite condotta» provenienti «da insediamenti produttivi e civili ovvero da fognatura», comprese le «acque di raffreddamento, acque meteoriche e di lavaggio»<sup>125</sup>) indipendentemente dalle

---

<sup>125</sup> G. AMENDOLA, *La tutela dall'inquinamento idrico*, Giuffrè, Milano, 1993.

modalità, appunto dirette od indirette, con le quali esse erano convogliate nel corpo ricettore.

L'ampia casistica giurisprudenziale aveva individuato molteplici modalità indirette di scarico, tra cui:

- lo sversamento di reflui prelevati alla fonte e trasportati al punto di scarico a mezzo auto spurgo o autobotte<sup>126</sup>. Questo era un “mezzo di scarico” ampiamente utilizzato anche dai gestori dei servizi pubblici di fognatura e depurazione, che ritiravano presso gli utenti non allacciati alla rete fognaria i reflui raccolti in vasche a tenuta, vasche Imhoff e fosse biologiche (i cosiddetti bottini);
- le immissioni prodotte da percolamento (ad esempio in discarica);
- le immissioni dovute a fenomeni di tracimazione (come lo scarico sul suolo delle acque reflue chiarificate nelle vasche Imhoff).

L'introduzione del d.lgs. 152/99 ha radicalmente mutato la prospettiva descritta. L'art. 2, comma 1, lett. bb), infatti, definisce scarico «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione».

L'omissione del riferimento alle modalità indirette di scarico è stata interpretata dai primi commentatori e dalla giurisprudenza immediatamente successiva all'emanazione della novella come un chiaro indice della volontà del legislatore di sottrarre le immissioni di acque reflue non effettuate attraverso un sistema canalizzato

---

<sup>126</sup> Secondo S. MAGLIA, M. SANTOLOCI, *Il codice dell'Ambiente*, ed. 1996, 84: «anche l'autospurgo riveste nel contesto della legge 319/76 le caratteristiche di uno scarico in senso lato. Gli autospurgo e le autobotti, infatti, sono mezzi che possono essere scelti dal titolare dello scarico in luogo del riversamento diretto in loco e trattasi pertanto di uno scarico indiretto e cioè di un prolungamento idealmente elastico dello scarico dal sito dell'azienda al luogo dell'effettivo riversamento. Dunque il veicolo su ruote è semplicemente in se stesso un mezzo di scarico differito che soggiace a tutte le prescrizioni e limitazioni della legge 319/76 e che, soprattutto, anche nel viaggio è soggetto in primo luogo alla disciplina di detta legge».

di raccolta e di scarico dall'ambito di applicabilità della normativa sulla tutela delle acque, assoggettandole invece alla normativa in materia di rifiuti (D.lgs. 22/97)<sup>127</sup>.

Questa lettura della norma sembra peraltro trovare conferma in altre due disposizioni: l'art. 8, lett. e) d.lgs 22/97 e l'art. 36 d.lgs. 152/99 (come riformato dal d.lgs n. 258 del 18.08.2000, c.d. "acque bis"). La prima di queste norme prevede che «sono esclusi dal campo di applicazione del presente decreto (...) in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge (...) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido»; la seconda stabilisce che, in deroga al generale divieto di utilizzare gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per smaltire rifiuti, «l'autorità competente (...) può autorizzare il gestore del servizio idrico integrato a smaltire nell'impianto di trattamento di acque reflue urbane rifiuti liquidi limitatamente alle tipologie compatibili con il processo di depurazione».

Purtroppo, il legislatore ha introdotto una disposizione contraddittoria: la lettera z) del comma 1 dell'art. 2 d.lgs 152/99, che definisce inquinamento «lo scarico effettuato direttamente o indirettamente dall'uomo nell'ambiente idrico di sostanze o di energia le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e al sistema ecologico idrico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque». Limitatamente alle immissioni nell'ambiente idrico, quindi, viene reintrodotta la modalità indiretta di scarico: lo sversamento di acque reflue che ai sensi della lettera bb) non potrebbe definirsi scarico (poniamo quello effettuato da un'autobotte in un fiume) e che quindi dovrebbe essere assoggettato alla normativa sui rifiuti, è qualificato ugualmente tale nel caso le conseguenze dell'immissione possano mettere in pericolo la salute umana e/o l'integrità dell'ambiente oppure inibire altri usi legittimi delle acque.

---

<sup>127</sup> Cass., 24 giugno 1999, n. 2358, Belcari: «In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, dopo l'entrata in vigore del D.lg. 11 maggio 1999 n. 152, intendendosi per scarico il riversamento diretto nei corpi ricettori, quando il collegamento tra fonte di riversamento e corpo ricettore è interrotto, viene meno lo scarico precedentemente qualificato come indiretto per far posto alla fase di smaltimento del rifiuto liquido. Conseguentemente in tale ipotesi si rende applicabile la disciplina di cui al D.lg. n. 22 e non quella della l. n. 319 del 1976, come sostituita dal D.lg. n. 152 del 1999» in *Riv. pen.* 1999, 725. In dottrina si veda E. RONCHI, M. SANTOLOCI, *Inquinamento idrico: adempimenti e responsabilità. La riforma delle acque*, Buffetti, 2001, 246.

Emblematica, in proposito, è una sentenza della Suprema Corte secondo la quale «anche lo scarico in vasca a tenuta stagna come ogni scarico indiretto è soggetto al d.lgs.152 del 1999, salva la fase di trasporto dei reflui che è soggetta alla legge sui rifiuti»<sup>128</sup>.

Al di là di questo indirizzo minoritario, può comunque ritenersi che la prevalente ricostruzione dei rapporti fra normativa sulle acque e normativa sui rifiuti, già accolta dalla più autorevole dottrina e giurisprudenza prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152/1999, fosse la seguente:

- quando si tratta di rifiuti solidi, trova applicazione esclusivamente il d. lgs. n. 22/1997;
- quando invece si è in presenza di rifiuti liquidi o convogliabili tramite condotta, occorre distinguere tra la disciplina della loro destinazione finale e quella delle operazioni di smaltimento (trasporto, autosmaltimento, ecc.) diverse dallo scarico (o sversamento) finale. Per quanto riguarda la destinazione finale dei rifiuti liquidi o convogliabili tramite condotta, si possono verificare due ipotesi: se vi è uno scarico nel senso attribuito a questa parola dal d. lgs. n. 152/1999, si applica quest'ultima normativa; se, invece, non vi è uno scarico nel senso indicato (si pensi, ad esempio, allo sversamento estemporaneo di rifiuti liquidi effettuato dal singolo in un corso d'acqua) trova applicazione il d.lgs. 22/1997. Quanto invece alle operazioni di smaltimento dei rifiuti liquidi diverse dallo scarico (o sversamento) finale, si applica il d.lgs. 22/1997, dato che le predette operazioni non sono disciplinate dalla normativa sugli scarichi.

Questa impostazione trovava conferma nella quasi unanime giurisprudenza di legittimità, secondo la quale «anche dopo il d. lgs. n. 152/1999, non sembra dubbio che la regolazione più razionale di questi confini è quella tracciata dalle succitate sentenze delle sezioni unite<sup>129</sup> e della Corte Costituzionale<sup>130</sup>. Questa impostazione, in sostanza, prendendo atto della coincidenza parziale tra acque di scarico e rifiuti

<sup>128</sup> Cass. 5 novembre 1999, n. 12576, in *Riv. giur. ambiente* 2000, 774 con nota di L. PRATI.

<sup>129</sup> Cass. Sez. Un. 13 dicembre 1995, n. 12310, in *Riv. pen.* 3/1996, 223 ss, con nota di V. PAONE, *Le S.U. definiscono i rapporti tra la legge merli e il d.P.R. del 1982 sui rifiuti.*

<sup>130</sup> Corte costituzionale 20 maggio 1998, n. 173, in *Ambiente – Consulenza e pratica per l'impresa*, 12/1998, 1027 ss.

liquidi, assume come unico criterio di discriminare tra le due discipline, non già la differenza della sostanza, bensì la diversa fase del processo di trattamento della sostanza, riservando alla disciplina della tutela delle acque solo la fase dello “scarico”, cioè quella della immissione diretta nel corpo ricettore; non sembra dubitabile la scomparsa di quello che la giurisprudenza qualificava come scarico indiretto, ovvero la sua trasformazione in rifiuto liquido. Più esattamente, dopo l’entrata in vigore del d.lgs. n. 152/99, se per scarico si intende il riversamento diretto nei corpi recettori, quando il collegamento tra fonte di riversamento e corpo ricettore è interrotto, viene meno lo scarico (indiretto) per far posto alla fase di smaltimento del rifiuto liquido»<sup>131</sup>.

Questo percorso interpretativo, che aveva portato ad una chiara delimitazione dell’ambito di applicazione delle due discipline, ha subito le conseguenze negative delle modifiche apportate dal d.lgs. 152/2006, nella sua originaria formulazione<sup>132</sup>.

Contrariamente a quanto già contemplato nel precedente d.lgs. 152/99, la primigenia definizione di scarico contenuta nell’art. 74, comma 1, lettera ff), aveva escluso qualsiasi riferimento alla necessità che le acque dovessero essere scaricate mediante una condotta e allo stato del refluo. Lo scarico era costituito da «qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione».

In ogni caso, si deve rilevare che nel biennio di vigenza della norma di cui sopra, la giurisprudenza di legittimità aveva quasi da subito rimediato al difetto di precisione del legislatore, chiarendo che continuava ad integrare «scarico in senso giuridico qualsiasi sistema di deflusso oggettivo e duraturo, che comunque canalizza, senza soluzione di continuità, in modo artificiale o meno, i reflui dal luogo di produzione al corpo ricettore»<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Cass. 3 agosto 1999 (dep.), n. 2358 in *Riv. pen.* 9/1999, 725 con nota di S. MAGLIA.

<sup>132</sup> Si vedano le immediate critiche alla nuova formulazione, in A.L. VERGINE, *Rifiuti e scarichi: profili sanzionatori*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2006, 5, 475.

<sup>133</sup> Cass. pen., sez. III, 3 ottobre 2006, n. 35888, in *Ambiente e sviluppo*, 2006.

Era stato infatti acutamente osservato come, in assenza di tale specificazione, la norma in esame sarebbe stata in fatto inconciliabile con ulteriori disposizioni del medesimo d.lgs. 152/2006 (artt. 110 e 185, lett. b)), che, comunque, ribadivano il principio generale, ormai sedimentato, per cui occorresse distinguere l'attività di scarico di acque reflue, da quella di smaltimento di rifiuti liquidi.

Tali considerazioni sono state recepite dal legislatore che, nel d.lgs.4/2008, ha riscritto una significativa porzione della lettera ff) succitata, definendo 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 idrico ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione».

Come si vede, apprezzabilmente, nella nuova definizione, non solo è stato ribadito il necessario requisito della collettazione, ma è stata contemplata esplicitamente un'ulteriore condizione che la dottrina e la giurisprudenza avevano da tempo previsto, sia pure in via interpretativa: è necessario che il collegamento mediante condotta tra luogo di produzione e corpo ricettore avvenga senza interruzioni.

Lo scarico, quindi, consiste nell'immissione nel corpo recettore tramite condotta o comunque tramite un sistema di canalizzazione anche se non necessariamente costituito da tubazioni. Conseguentemente, si può affermare che sotto la vigenza del d.lgs. 152/2006 la linea di confine tra la disciplina sulle acque e quella sui rifiuti è ancora quella delineata dalla S.C. a partire dal 1995.

In conclusione, quindi, anche se l'attuale e vigente art. 74, comma 1, lett. ff) reca una differente formulazione («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»), essa di fatto non intende dire niente di diverso dalla previgente definizione del d.lgs. 152/1999. L'inciso «un sistema stabile di collettamento», infatti, integra di fatto il

concetto di «condotta» e la dizione «che collega senza soluzione di continuità» rappresenta sostanzialmente il precedente termine «diretta».

La necessità di ribadire tali precisazioni, come si accennava, è intimamente connessa alle dirette conseguenze sotto il profilo sanzionatorio che i principi descritti comportano.

Risulta chiaro, infatti, che qualora un'acqua reflua venga smaltita, in difetto di autorizzazione, mediante un sistema continuo di condotte, debbano essere applicate le sanzioni penali e/o amministrative rispettivamente previste al comma 1 dell'art. 137 e 3 dell'art. 133. Qualora, invece, lo smaltimento del medesimo refluo avvenga in assenza di una collettazione diretta e continua, dovrà trovare applicazione la diversa e per certi versi più rigorosa normativa dei rifiuti, contenuta nella Parte Quarta del d.lgs. in esame (artt. 177 e ss).

Si pensi, ad esempio, al diverso possibile regime di un refluo, scaricato direttamente e senza soluzione di continuità, rispetto alla medesima acqua, raccolta in una vasca e successivamente smaltita tramite autobotte.

In tale seconda ipotesi, a prescindere dalla categorizzazione del refluo, si profila, diversamente dal primo caso, la possibilità della irrogazione delle sanzioni penali di cui all'art. 256 per il caso di trasporto e smaltimento del medesimo in assenza dei relativi titoli assentivi.

Nella nuova definizione di scarico, come si è visto, non c'è più alcun riferimento allo stato fisico di quanto viene immesso in un corpo recettore. Si tratta, tuttavia, come in precedenza, di acque reflue, cioè di un qualcosa connotato fisicamente dal requisito della liquidità, intesa come un particolare stato di aggregazione della materia, caratterizzato dal fatto che un corpo che si trova in tale stato ha un volume ben determinato e pressoché invariabile qualunque sia la pressione cui esso è sottoposto, ma non ha una forma propria, assume perciò quella del contenitore che lo contiene.

Il punto nodale di partenza risiede, dunque, nell'invio ad un corpo recettore di un'acqua reflua, cioè di cosa liquida nel senso sopra chiarito che, come tale, è diversa



da una cosa solida. È evidente, dunque, che non c'era più bisogno di usare la locuzione «liquida, semiliquida o comunque convogliabile», di cui al d.lgs. 15271999, riferita all'acqua reflua. Tale locuzione, infatti, rappresentava un anomalo compromesso lessicale di dottrine e giurisprudenze pregresse per arrivare a distinguere puramente e semplicemente le cose solide da quelle liquide.

Altra nozione rilevante al fine di determinare il significato del termine «scarico» è quella di corpo recettore. I corpi recettori non sono individuati in via implicita dalla definizione di scarico (articolo 74, c. 1, lett. *ff*), bensì in modo assolutamente esplicito. Si tratta, infatti, di «acque superficiali, suolo, sottosuolo e rete fognaria».

In ipotesi, laddove fosse possibile e si affluisse in acque sotterranee non si avrebbe scarico perché tali acque non sono previste come corpo recettore.

Si tratta di corpi recettori “naturali” (acque superficiali, suolo, sottosuolo) ai quali se ne aggiunge uno di origine antropica: la rete fognaria. Quindi, qualsiasi altro recettore non naturale e diverso dalla rete fognaria non è un corpo recettore in senso tecnico, nel quale può confluire un'acqua reflua ai fini della configurazione dello scarico al quale applicare la parte III del d.lgs. 152/2006, relativa alla tutela delle acque. Pertanto, eventuali altre infrastrutture (diverse dalla rete fognaria) nonché qualsiasi altro manufatto comunque imputabile alla costruzione dell'uomo (es. camion o vasca) non è corpo recettore. Esso, conseguentemente, non può ricevere uno scarico. Può solo ricevere rifiuti allo stato liquido rappresentati da acque reflue che, come tali, rientrano nella disciplina di cui alla parte IV del d.lgs. 152/2006 (relativa alla gestione dei rifiuti).

In conclusione, considerando le argomentazioni svolte, la disciplina delle acque sarà applicabile in tutti quei casi in cui si è in presenza di uno scarico, anche se soltanto periodico o occasionale, di acque reflue in uno dei corpi recettori specificati dalla legge ed effettuato tramite condotta, tubazioni o altro 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 rifiuti.

La Cassazione ha confermato recentemente a questo proposito che «per la configurabilità del reato di cui all'art. 137 d.lgs.152/06, occorre un sistema stabile di collegamento tra la fonte di produzione del refluo ed il luogo di immissione sul suolo, nel sottosuolo o in rete fognaria. In assenza di una condotta di scarico, le acque reflue devono qualificarsi rifiuti liquidi il cui versamento sul suolo ovvero la cui immissione in acque superficiali o sotterranee, senza autorizzazione, è sanzionata penalmente dall'art. 256, commi 1 e 2»<sup>134</sup>.

Si tratta, peraltro, della stessa conclusione sostanziale cui perviene la Corte europea di giustizia, la quale afferma che le acque di scarico sono rifiuti liquidi cui si applica la normativa sui rifiuti (anche se lo scarico è accidentale) a meno che (ed è il caso dell'Italia con la parte terza del d.lgs. 152/06) uno Stato membro non ne faccia oggetto di disposizioni precise che ne organizzino la gestione e siano tali da assicurare una tutela dell'ambiente equivalente a quella garantita dalla direttiva sui rifiuti<sup>135</sup>.

Sembra opportuno ricordare, a questo proposito che, comunque, per l'applicabilità della normativa (in deroga) sulle acque invece di quella sui rifiuti, secondo l'insegnamento della Corte europea di giustizia, l'interprete deve sempre verificare, che la legislazione nazionale sulle acque persegua gli stessi obiettivi della direttiva sui rifiuti e raggiunga «un livello di tutela dell'ambiente almeno equivalente a quello che risulta dai provvedimenti di applicazione di questa (...).

Per completezza, appare opportuno, infine, ricordare che, ai sensi dell'art. 127 d.lgs. 152/06, «ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato».

---

<sup>134</sup> Cass. pen. 25 maggio 2011, n. 25037, in *Ambiente e sviluppo*, 2011.

<sup>135</sup> CGCE, sez. 2, 10 maggio 2007, proc. C-252/05, in *Foro It.* 2007, IV, c. 425 e segg., nn. 23-38, con nota di G. AMENDOLA, *Confini tra normativa sulle acque e quella sui rifiuti: interviene la Corte di Giustizia delle Comunità europee*.

Il d.lgs. 29.1.1992 n. 99, di «Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura», ha lo scopo di disciplinare l'utilizzo dei fanghi provenienti da processi di depurazione di acque reflue in agricoltura, evitando effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo e incoraggiandone la corretta utilizzazione.

Tale provvedimento ha finalità di tutela ambientale analoghe a quelle previste dalla disciplina sui rifiuti ed è in rapporto di specialità rispetto ad essa contenendo, peraltro, disposizioni più rigorose.

Sembra utile individuare il momento in cui la disciplina dei rifiuti diviene applicabile ai fanghi.

In proposito, la Suprema Corte ha di recente evidenziato che «ai sensi dell'art. 127 d.lgs. 152/06 (come modificato dall'art. 2, comma 12 bis, d.lgs. 4/08) i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. Con riferimento al deposito incontrollato di fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue occorre quindi accertare se i fanghi siano quelli esitati al termine del complesso processo di trattamento delle acque reflue effettuato negli impianti di depurazione»<sup>136</sup>, aggiungendo che «l'articolo 127, nell'attuale stesura, ha fornito una ulteriore indicazione per meglio stabilire il momento in cui la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi e che viene individuato nella fine del complessivo trattamento, il quale è effettuato presso l'impianto e finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale – smaltimento o riutilizzo – in condizioni di sicurezza per l'ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi. Tale precisazione determina, come ulteriore conseguenza, l'applicabilità della disciplina sui rifiuti in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o

---

<sup>136</sup> Cass., 12 gennaio 2011, n. 5356, Refrigeri.

venga effettuato in luogo diverso dall'impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio»<sup>137</sup>.

### 3.3.2. *Acque reflue.*

Un'altra definizione rilevante per l'individuazione della disciplina degli scarichi è quella di acque reflue.

Il d.lgs. 152/2006 ne contempla tre categorie: domestiche; industriali; urbane.

Queste ultime, in base all'art. 74, comma 1, lett. i), d.lgs. 152/2006, sono costituite da «acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato».

La distinzione tra acque reflue domestiche e acque reflue industriali risulta di fondamentale importanza al fine di individuare l'esatta portata precettiva delle disposizioni penali di cui all'art. 137.

A partire dal d.lgs. 152/1999 le acque reflue domestiche erano contraddistinte (art. 2, comma 1, lett. g)) dal fatto di essere «provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche». Secondo la dottrina, le suddette condizioni, previste nella definizione riportata, dovevano coesistere e non erano alternative<sup>138</sup>.

Le acque reflue industriali, invece, pur non avendo un'individuazione altrettanto precisa, erano riconoscibili per via della loro provenienza e delle loro caratteristiche qualitative, che dovevano essere differenti dalla acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento.

---

<sup>137</sup> Cass., 22 settembre 2011, n. 36096, Lupi.

<sup>138</sup> L. PRATI, *Scarichi e inquinamento idrico dopo il T.U. ambientale*, Milano, 2006, 37.

Secondo la definizione data nel d.lgs. 152/2006, nella sua originaria versione, le acque reflue industriali erano costituite da «qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento» (art. 74, comma 1, lett. h).

La Suprema Corte si è espressa in materia avendo cura di precisare che il refluo deve essere considerato nell'inscindibile composizione dei suoi elementi, a nulla rilevando che parte di esso sia composta di liquidi non direttamente derivanti dal ciclo produttivo, come quelli delle acque meteoriche o dei servizi igienici, immessi in un unico corpo recettore<sup>139</sup>.

Questa nozione di acque reflue industriali poneva l'accento sul fatto che dette acque dovevano essere «differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento». Ciò che distingueva le acque reflue industriali da quelle domestiche era, dunque, l'aspetto della differenza qualitativa.

La nuova nozione di acque reflue industriali, introdotta dal d.lgs. 4/2008, elimina questo riferimento e riporta l'attenzione sul fatto che la caratteristica delle acque industriali è, principalmente, quella di essere «scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni» (differenza della provenienza). In base alla norma citata la tipologia di acque in esame è individuata in «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».

L'art. 74, comma 1, lett. g), invece, fornisce la definizione di acque reflue domestiche. Esse sono «acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche».

---

<sup>139</sup> Cass., 29 maggio 2007, n. 21119, Bentivoglio.

Secondo attenta dottrina, alla luce della nuova nozione di acque reflue industriali recata dal correttivo al d.lgs. 152/2006, le acque scaricate da edifici, impianti o hotel, ma che, di fatto, sono prodotte esclusivamente o prevalentemente dal metabolismo umano, non soddisfano tutte le condizioni richieste dall'art. 74, comma 1, lett. g), che devono, invece, sussistere contemporaneamente per integrare il concetto di acque reflue domestiche.

Si tratta di una condivisibile posizione restrittiva. Soprattutto considerando la seguente circostanza.

Le Regioni possono stabilire, che determinati reflui abbiano caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche, così da essere alle medesime assimilati. L'art. 101, comma 7, lett. e), infatti, prevede che «sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue (...) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale».

Il concetto di equivalenza si presta, e si è prestato, ad essere oggetto di interpretazioni più o meno estensive da parte delle Regioni, «si tratta dunque,... di una vera e propria norma bianca di apertura verso la disciplina regionale che sostanzialmente diventa arbitra in tutta questa delicata materia»<sup>140</sup>.

Inoltre, non esiste una vera e propria nozione di assimilabilità. L'art. 101 citato, infatti, si limita ad individuare un elenco tassativo di casi in cui particolari tipologie di acque sono *ex lege* assimilate alle domestiche. Purtroppo, l'inciso «indicate dalla normativa regionale» di cui al comma 7, lett. e) lascia ampio spazio alla potestà normativa regionale.

In considerazione di ciò, il principio generale, per cui l'identificazione delle acque reflue industriali non avviene più secondo un criterio qualitativo, entra in crisi nella misura in cui l'art. 101, comma 7, lett. e) lascia alle Regioni la facoltà di indicare le caratteristiche qualitative ritenute equivalenti alle domestiche.

---

<sup>140</sup> M. SANTOLOCI, *Scarichi: soluzioni di casi pratici con particolare riferimento agli impianti di trattamento di acque reflue*, in *Il nuovo codice delle acque*, Piacenza, 2003, 42.

Negli ultimi tempi la giurisprudenza, inoltre, con riferimento alle definizioni dell'art. 74 d.lgs. 152/06, ha chiarito che, ai fini della classificazione di un'acqua reflua come industriale o domestica «l'indicatore della provenienza dei reflui da attività domestiche è concetto chiaramente riferito alla convivenza e coabitazioni di persone ma non può prescindere, specie quando riguarda grandi comunità (alberghi, ospedali etc.), da una considerazione anche delle effettive caratteristiche chimiche e fisiche delle acque reflue, che devono essere corrispondenti non tanto per quantità, quanto per qualità a quelli derivanti dai comuni nuclei abitativi».

Quindi, quello che conta, secondo questa interpretazione, non è tanto la provenienza del refluo quanto la sua qualità. Criterio di differenziazione, quest'ultimo, troppo vago.

La situazione si è aggravata recentemente con l'emanazione del d.P.R. 19 ottobre 2011 n. 227 «Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'art. 49, comma 4 *quater*, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122».

E' doveroso ricordare che questo provvedimento normativo trova la sua base legislativa nell'art. 49, comma 4 *quater* del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 citato, che lo legittima solo al fine di semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese.

Questo è esattamente quanto non avviene a proposito dei criteri di assimilazione alle acque reflue domestiche previsti nell'art. 2 e nelle due tabelle dell'Allegato A del regolamento.

Si tratta, infatti, di una norma che incide su aspetti certamente sostanziali e non meramente burocratici e nulla ha a che vedere con la semplificazione e l'informatizzazione degli adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese, nonché per la semplificazione dei relativi controlli, così come dettato dall'art. 49.

L'art. 2, comma 1, del regolamento in esame detta alcuni criteri di assimilazione che, ai sensi del secondo comma, «si applicano in assenza di disciplina regionale».

Basta leggere l'art. 101, comma 7, lett. e) per verificare che anche questa norma non attribuisce affatto allo Stato un potere di dettare criteri di assimilazione, ma attribuisce tale legittimazione solo alla disciplina regionale. Né, ovviamente, rimedia a tale carenza la previsione del regolamento che i criteri statali si applicano in assenza di disciplina regionale, proprio perché manca comunque una norma che preveda un possibile intervento dello Stato.

Nel merito, l'assimilazione concerne, in primo luogo, «le acque che prima di ogni trattamento depurativo presentano le caratteristiche qualitative e quantitative di cui alla tabella 1 dell'allegato A». Nella tabella 1 dell'allegato A vengono specificati i valori limite di alcune sostanze che, evidentemente, si ritengono rappresentativi, come qualità, di scarichi attribuibili prevalentemente a metabolismo umano ed attività domestiche. Si ritiene che un'acqua con queste caratteristiche analitiche, quale che sia la sua provenienza, abbia caratteristiche qualitative equivalenti (e debba essere considerata assimilata) ad un'acqua reflua domestica.

In secondo luogo, l'assimilazione riguarda «le acque reflue provenienti da insediamenti in cui si svolgono attività di produzione di beni e prestazione di servizi i cui scarichi terminali provengono esclusivamente da servizi igienici, cucine e mense», e cioè da metabolismo umano ed attività domestiche; e, quindi, ci si riconnette direttamente alla «qualità» di cui alla definizione legislativa.

Il terzo tipo di assimilazione riguarda «le acque reflue provenienti dalle categorie di attività elencate nella tabella 2 dell'allegato A, con le limitazioni indicate nella stessa tabella». Nella tabella 2 vengono, quindi, elencate una serie di «attività che generano acque reflue assimilate alle acque reflue domestiche».

Non si può fare a meno di segnalare che tale regolamento crea una ingiustificata e pericolosa disparità di trattamento (con difficoltà di controllo), in quanto, da un lato detta questi criteri solo per le piccole e medie imprese e non con valenza generale, e



dall'altro non si applica se in una Regione vengano o siano stati emanati criteri diversi.

### *3.3.3. La disciplina generale degli scarichi.*

Come si è in precedenza accennato, il decreto, oltre a regolare la tutela quantitativa delle risorse idriche, prevede anche la tutela qualitativa mediante regolamentazione degli scarichi.

L'art. 101 contiene i criteri generali della normativa. Secondo il comma 1 tutti gli scarichi sono disciplinati nel rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono rispettare i valori limite indicati nell'allegato 5, anche se è previsto che le Regioni possano derogare a tali limiti (comma 2).

Le Regioni, quindi, ad eccezione dei casi espressamente esclusi, possono individuare limiti meno rigorosi rispetto a quelli previsti dalla legge nazionale.

La stessa norma prevede, ed è questa una novità, la possibilità che l'autorizzazione allo scarico possa stabilire specifiche deroghe ai limiti imposti e idonee prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime.

La genericità della disposizione, purtroppo, potrebbe costituire un comodo pretesto per aggirare i limiti di accettabilità fissati dalla disciplina generale.

Il comma 7 dell'art. 101, di cui si è sopra discusso, contiene la previsione dell'assimilazione alle acque reflue domestiche di alcune categorie di acque. In particolare:

- provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;
- provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;

- provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;
- provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;
- aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;
- provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.

In aggiunta a quanto detto, si possono fare le seguenti osservazioni.

In relazione alle acque provenienti da imprese dedite all'allevamento, si deve ricordare che prima del correttivo del 2008, l'assimilabilità riguardava le imprese che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento, praticavano l'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'art. 112, comma 2, e che disponevano di almeno un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella tabella 6 dell'allegato 5 alla parte terza.

Con l'eliminazione di questa precisazione, non esiste più alcuna distinzione e tutti i reflui da allevamento sono assimilati alle acque reflue domestiche con conseguenze facilmente immaginabili anche in ambito penale.

Anche in base alla nuova disciplina, qualsiasi tipologia di scarico deve essere autorizzata.

L'art. 124, infatti, prevede la necessaria preventiva autorizzazione per tutti gli scarichi.

Nei successivi artt. 125, 126 sono disciplinate, rispettivamente, la procedura per l'autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali e l'approvazione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane.

Risulta fondamentale la previsione di un limite di efficacia temporale delle autorizzazioni.

Va ricordato, infine, che il d.lgs. 152/2006 richiama la distinzione tra scarichi nuovi ed esistenti. In base all'art. 74, comma 1, lett. hh) sono scarichi esistenti: gli scarichi di acque reflue urbane che alla data del 13 giugno 1999 erano in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente e gli scarichi di impianti di trattamento di acque reflue urbane per i quali alla stessa data erano già state completate tutte le procedure relative alle gare di appalto e all'affidamento dei lavori, nonché gli scarichi di acque reflue domestiche che alla data del 13 giugno 1999 erano in esercizio e conformi al previgente regime autorizzativo e gli scarichi di acque reflue industriali che alla data del 13 giugno 1999 erano in esercizio e già autorizzati.

La lettura di tale definizione pone un problema interpretativo. Il legislatore del 2006 ha inserito nella disposizione la data di riferimento del 13 giugno 1999: è esistente l'impianto che al 13 giugno 1999 era in attività e regolarmente autorizzato. C'è da chiedersi, a questo punto, se colui che ha iniziato l'attività con regolare autorizzazione in un periodo di tempo compreso tra il 14 giugno 1999 e il 29 aprile 2006 debba essere ritenuto titolare di uno scarico nuovo.

### ***3.4. Il sistema sanzionatorio.***

I presupposti fondamentali su cui si basa il sistema sanzionatorio di cui alla parte III del d.lgs. 152/2006, recante la disciplina in materia di controllo degli scarichi, sono costituiti dall'obbligo dell'autorizzazione formale allo scarico e dal rispetto dei

parametri previsti dalle tabelle allegate al decreto, quali limiti di emissione stabiliti in funzione del raggiungimento di obiettivi di qualità dei corpi idrici.

Il sistema di sanzioni relativo alla disciplina delle acque ricalca in larga parte la specifica normativa già contenuta nel precedente d.lgs. 152/1999 e risulta ispirato al basilare principio di un c.d. “doppio binario” sanzionatorio, variabilmente amministrativo e penale.

In pratica, il legislatore ha inteso prevedere una serie di sanzioni amministrative per condotte violative della disciplina di settore, purché il medesimo fatto non sia tale da costituire un illecito di natura penale.

La nuova disciplina giuridica, anche se nel complesso non apporta considerevoli innovazioni rispetto al passato, propone alcune significative variazioni sia di forma che di sostanza. In relazione a ciò i più attenti osservatori hanno evidenziato che le modifiche apportate, per quanto non numerose, suscitano preoccupazione sotto il profilo della efficacia e completezza del sistema di tutela penale.

Del resto, si è già visto quali conseguenze applicative poteva avere la nuova nozione di scarico se non fosse intervenuto il correttivo del 2008.

Ciò premesso, appare opportuno procedere ad una disamina dettagliata delle singole fattispecie di reato.

Secondo quanto previsto nell'art. 137 comma 1 d.lgs. 152/2006 «Chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da millecinquecento euro a diecimila euro».

Viene richiamata la distinzione tra scarichi nuovi ed esistenti sopra ricordata. Secondo quanto stabilito nei successivi commi 2 e 3 dell'art. 137, «Quando le condotte descritte al comma 1 riguardano gli scarichi di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, la pena è dell'arresto da tre mesi a tre anni».

«Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 5, effettui uno scarico di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto senza osservare le prescrizioni dell'autorizzazione, o le altre prescrizioni dell'autorità competente a norma degli articoli 107, comma 1, e 108, comma 4, è punito con l'arresto fino a due anni»<sup>141</sup>.

Quanto alla struttura della fattispecie, dottrina e giurisprudenza sono unanimi nel ritenere che si tratti di un reato di pericolo. La condotta criminosa consisterebbe nell'esporre a pericolo l'ambiente attraverso l'impedimento, frapposto alla P.A., per l'esercizio dei controlli preventivi sulle capacità inquinanti degli scarichi. Ne consegue che, ai fini della configurabilità dell'illecito, non appare necessaria alcuna verifica dell'aver causato un qualsivoglia danno ambientale, essendo sufficiente il solo fatto di effettuare uno scarico senza autorizzazione.

Il reato è permanente, con tutte le inevitabili conseguenze in tema di consumazione e prescrizione del reato. In particolare, è stato osservato come la permanenza debba intendersi cessata allorquando si verifichi una qualunque causa, utile a determinare la cessazione della situazione antigiuridica creata; si pensi, ad esempio, alla chiusura dello scarico, al rilascio della autorizzazione ed alla revoca della sospensione<sup>142</sup>.

Dalla lettera della norma si può desumere la natura di reato comune, ovvero che non richiede, in capo al soggetto agente, alcun particolare requisito o condizione soggettiva.

Il legislatore ha voluto ritenere passibile della sanzione penale il soggetto materialmente autore dello scarico a prescindere dalla titolarità formale dell'insediamento da cui i reflui provengano e/o dall'intestazione dell'eventuale provvedimento assentivo sospeso o revocato.

---

<sup>141</sup> L'allegato 5 alla parte terza d.lgs. 152/2006 contiene i limiti di emissione degli scarichi idrici; la tabella 3/A si riferisce ai limiti di emissione per unità di prodotto riferiti a specifici cicli produttivi; la tabella 5 elenca le sostanze per le quali non possono essere adottati limiti meno restrittivi di quelli indicati nella tabella 3 (valori limiti di emissione per lo scarico in acque superficiali e per lo scarico in rete fognaria) o in tabella 4 (limiti di emissione per le acque reflue urbane ed industriali che recapitano sul suolo). Nell'art. 107 d.lgs. 152/2006 sono disciplinati gli scarichi in reti fognarie, nell'art. 108 gli scarichi di sostanze pericolose.

<sup>142</sup> Si veda G. AMENDOLA, *La tutela penale dall'inquinamento idrico*, 2002, 209.

La medesima condotta di scarico di acque reflue industriali in assenza di autorizzazione trova nella disposizione in esame diversi regimi sanzionatori, a seconda della tipologia di sostanze inquinanti contenute nello scarico.

In particolare, se il comma 1 prevede in generale la possibilità di comminare una pena alternativa pecuniaria o detentiva, il capoverso dell'art. 137 prevede che sia comminata una sola pena detentiva, peraltro con limiti edittali più elevati (da tre mesi a tre anni, invece di quella da due mesi a due anni), qualora lo scarico riguardi le diciotto sostanze c.d. pericolose, previste nelle tabelle 5 e 3 A dell'allegato 5. Si tratta di una differenza non priva di significative conseguenze pratiche. Utilizzando le ordinarie regole procedurali del codice penale, infatti, dal diverso regime sanzionatorio discende la possibilità di oblazione della sola fattispecie di cui al comma 1 dell'articolo in esame.

La speciale tipologia di scarichi contenenti le sostanze pericolose di cui alle tabelle 5 e 3 A dell'allegato 5 trova, nel comma 3 dell'articolo in esame, una ulteriore sanzione penale, qualora l'autore dello scarico non rispetti le prescrizioni contenute nella autorizzazione e/o quelle imposte dalle Autorità d'ambito ai sensi e per gli effetti degli artt. 107 e 108 del d.lgs. 152/2006.

Si tratta di una disposizione che trova il suo omologo sanzionatorio amministrativo nel comma 3 dell'art. 133.

Nel caso in esame, l'elemento discrezionale utile a distinguere i due illeciti, è costituito non solo dalla classificazione delle acque (necessariamente reflui industriali), ma anche dall'inserimento delle sostanze scaricate nell'ambito di quelle delle due tabelle succitate.

Peraltro, deve essere constatato come risulti radicata, quantomeno in dottrina, la convinzione secondo cui il richiamo alle sostanze contenute nelle due tabelle debba considerarsi tassativo. Si è di conseguenza fatto notare come la fattispecie *de qua* non sia ravvisabile per sostanze non contenute nelle citate tabelle, pur se comunemente ritenute pericolose.

Da ultimo, va rimarcato che la esplicita previsione di una clausola di sussidiarietà, rispetto alla sanzione (più elevata) dell'art. 137, comma 5, consente di comprendere agevolmente la linea di demarcazione tra le due fattispecie di illecito: qualora lo scarico non rispettoso delle prescrizioni si sostanzi nel superamento dei limiti tabellari stabiliti per le sostanze pericolose, dovrà esclusivamente trovare applicazione la sanzione di cui al comma 5; qualora invece, la violazione delle prescrizioni riguardi altre imposizioni, diverse dal rispetto dei limiti tabellari, potrà trovare applicazione la sanzione di cui al comma 3 in esame.

Il comma 4 dell'art. 137 sanziona la condotta di «chiunque violi le prescrizioni concernenti l'installazione e la gestione dei controlli in automatico o l'obbligo di conservazione dei risultati degli stessi di cui all'articolo 131».

Quest'ultima norma, in particolare, riguarda il controllo degli scarichi di sostanze pericolose ad opera dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione dello scarico.

Pur se parte della dottrina ha salutato con favore l'introduzione di tale fattispecie, ipotizzando che avesse rimediato ad un vuoto di sanzione, si deve constatare come non sia individuabile alcun ostacolo letterale a che la violazione delle specifiche prescrizioni in tema di controlli potesse essere ricompresa nel più ampio *genus* delle violazioni contemplate e sanzionate dal comma 3. Bisogna ricordare, infatti, che l'autorità facultata ad imporre le prescrizioni è la medesima (l'ente deputato al rilascio della autorizzazione) e che nessun esplicito limite contenutistico risulta contemplato per le prescrizioni che possono essere contenute nella autorizzazione.

L'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali con superamento dei valori limite è sanzionata nel comma 5 dell'art. 137. In base a questa norma, «Chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5 alla parte terza del presente decreto, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure superi i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a

norma dell'articolo 107, comma 1, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da seimila euro a centoventimila euro».

Il superamento dei limiti di legge negli scarichi, vigente la legge Merli del 1976, era punito sempre con sanzione penale, ma già con la legge n. 172/1995 vi era stato un notevole ammorbidimento, con l'introduzione di sanzioni amministrative quando si trattava di scarichi civili o da pubbliche fognature.

Nel d.lgs. 152/1999 la sanzione amministrativa diventa la regola, mentre quella penale era l'eccezione («salvo che il fatto non costituisca reato»).

Proprio con riferimento a tale ipotesi contravvenzionale si sono registrati i primi contrasti giurisprudenziali immediatamente dopo l'entrata in vigore del decreto citato.

In proposito, è interessante notare l'evoluzione normativa di questo reato.

La prima versione dell'art. 59, con riferimento agli scarichi industriali e agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane, prevedeva sanzione penale non per il superamento di tutti i parametri tabellari (della tabella e), ma solo per i superamenti relativi alle 18 sostanze più pericolose, elencate nella tabella 5 dell'allegato 5.

Tuttavia, con il correttivo del 2000, a livello letterale, il riferimento a queste sostanze veniva posposto rispetto alla locuzione «limiti più restrittivi imposti dalle Regioni o dalle Province autonome». Conseguentemente, erano possibili due interpretazioni.

Seconda la prima, nulla era cambiato nella sostanza. Il riferimento a queste sostanze (da cui, lo si sottolinea, dipende, in caso di superamento, l'esistenza del reato) riguardava tutto il contesto precedente (tabella 3, tabella 4 e limiti più restrittivi).

In base alla seconda, invece, con il decreto del 2000 vi è stata una separazione di fattispecie e adesso tale riferimento riguardava solo i limiti più restrittivi imposti da Regioni o Province autonome. In questo modo, il superamento dei limiti tabellari,



sganciato da ogni riferimento alle predette sostanze, diventava reato sempre e comunque.

La prima fu l'interpretazione che prevalse in dottrina e giurisprudenza per qualche anno.

Dopo circa tre anni, tuttavia, la Cassazione pronunciò una fondamentale sentenza<sup>143</sup>. In quella pronuncia la Corte statuí che «il nuovo testo dell'art. 59, commi 5 e 6 del d.lgs. 152/1999 dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 258/2000 individua due tipi di soggetti di riferimento:

- quelli che nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali superano i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'allegato 5;
- quelli che nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali superano i valori dei limiti più restrittivi fissati dalle Regioni o dalle Province autonome o dall'autorità competente a norma dell'art. 33, comma 1, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5».

Secondo la Corte, quindi, «diversamente dalla iniziale versione contenuta nel d.lgs. 152/1999, la sanzione penale è stabilita indifferentemente per il superamento di tutti i limiti previsti dalle tabelle 3 e 4 del d.lgs. 152/1999.

La sanzione penale rimane vincolata alle sostanze previste dalla tabella 5 solo nel caso in cui il superamento riguardi i limiti più restrittivi fissati dalle Regioni».

Prima che si pervenisse ad un orientamento giurisprudenziale univoco, la normativa cambiava nuovamente.

Nella sua originaria versione, l'art. 137, comma 5 del d.lgs. 152/2006 stabiliva: «chiunque, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori

---

<sup>143</sup> Si veda Cass. 27 dicembre 2003, n. 48076, in *Ambiente – Cosulenza e pratica per l'impresa*, n. 5/2004, 479. La soluzione si baserebbe sulla lettera della norma: la proposizione «in relazione alle sostanze indicate...» collocata subito dopo il richiamo al ruolo regionale, starebbe a indicare che essa sia correlata solo ed esclusivamente a tale ultima ipotesi; inferendone, di rimbalzo, che la sanzione penale relativa alle due prime fattispecie si estenderebbe a tutti i casi di superamento dei limiti di emissione delle tabelle 3 e 4, senza alcun collegamento con le sostanze pericolose. In realtà, in base alle regole della sintassi, sembra più esatto e logico ritenere che la condizione unica delle tre condotte (presenza di sostanze pericolose), proprio perché comune, andava collocata dopo la descrizione della terza fattispecie (quella appunto dei limiti regionali) perché potesse essere riferibile e riferita, sintatticamente, a tutte e tre.

limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure superi i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo Allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da seimila euro a centoventimila euro».

Tale previsione, per ripetute interpretazioni della Suprema Corte, di fatto portava ad applicare la sanzione penale sia al superamento dei limiti previsti per le sostanze pericolose di cui alla tabella 5 dell'allegato 5 alla parte terza del d.lgs. 152/06 che per quelli previsti dalla tabella 3 per le altre sostanze non elencate nella tabella 5.

Rispetto alla precedente disposizione, nel nuovo testo, oltre alla sostituzione della particella «ovvero» con «oppure», risultava ripetuta nuovamente, nella seconda parte della norma, - relativa ai limiti regionali - il verbo «superi».

In relazione a ciò era stato fatto notare come la ripetizione del verbo, dopo la disgiuntiva «oppure», dimostrasse l'intenzione legislativa di accentuare la separazione dai superamenti puniti nella prima parte della norma incriminatrice, portando un forte elemento a sostegno della tesi secondo cui l'art. 137, comma 5, prevedesse di fatto due distinte fattispecie penali, l'una connessa al superamento di tutti i limiti tabellari dell'allegato 5, e l'altra connessa ai maggiori limiti stabiliti dagli enti territoriali, in relazione alle sole sostanze pericolose della tabella 5.

In base a queste considerazioni, la Suprema Corte stabiliva che «l'art. 137, comma 5 d.lgs. 152/06, con formulazione ancora più chiara rispetto al passato, evidenzia che il legislatore ha voluto punire lo scarico di acque reflue industriali che recapita in acque superficiali o in fognatura quando supera i valori limite fissati nella tabella 3, nonché lo scarico sul suolo di acque reflue industriali quando supera i valori limite

fissati nella tabella 4, anche se il superamento tabellare non riguarda le diciotto sostanze più pericolose elencate nella tabella 5»<sup>144</sup>.

La modifica apportata dalla legge 25.02.2010, n. 36 al comma 5 dell'articolo 137 del d.lgs. 152/06 ha mutato in modo rilevante il panorama sanzionatorio previsto per il superamento dei limiti tabellari. Si può dire senza dubbio che essa ha ribaltato la precedente evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Il riferimento alle sostanze pericolose di cui alla tabella 5 è stato inserito in apertura del periodo.

In seguito all'intervento di tale correttivo, le sanzioni penali vengono ad essere applicabili esclusivamente per quanto riguarda il superamento dei limiti tabellari relativi alle sostanze della tabella 5 dell'allegato 5 alla parte terza del d.lgs. 152/06.

Conseguentemente, per il superamento dei limiti tabellari previsti dalla tabella 3 per i parametri non elencati nella tabella 5, saranno applicabili solo le sanzioni amministrative previste dall'articolo 133 del d.lgs.152/06.

Si tratta, ovviamente, di una limitazione di non poco rilievo, dal momento che l'ambito del penalmente rilevante risulta in tal modo circoscritto al solo "sforamento" relativo alle 18 sostanze contenute nelle tabelle suindicate, e non anche a tutte quelle altre sostanze inquinanti, contenute nella tabella 3 dell'allegato 5.

Esaminando la struttura del reato, è stato osservato che si tratta, in ogni caso, di un reato formale, non apparendo necessaria alcuna concreta verifica sulla causazione effettiva di un inquinamento.

Altrettanto pacifica risulta essere la classificazione dell'illecito quale reato istantaneo, con la conseguenza che saranno ravvisabili tante fattispecie di reato per quante siano le condotte di superamento dei limiti tabellari, accertate nel tempo (ovviamente, nella maggior parte dei casi, da intendersi tra di loro avvinte dal vincolo della continuazione).

---

<sup>144</sup> Cass. 12 giugno 2008, n. 37279, in *Ambiente e sviluppo*, 2008.

Le considerazioni svolte in merito al comma 5 della norma in analisi sono utili a cogliere l'attuale portata precettiva dell'illecito previsto al comma 6 dell'articolo in esame.

Anche in relazione a tale contravvenzione, infatti, si devono ricordare gli effetti delle modifiche apportate dalla l. n. 36/2010.

Secondo quanto stabilito nel comma 6 dell'art. 137, le stesse sanzioni di cui al comma 5 si applicano altresì «al gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane che nell'effettuazione dello scarico supera i valori limite previsti dallo stesso comma».

Una volta circoscritto l'ambito del penalmente rilevante ai superamenti dei limiti tabellari delle 18 sostanze pericolose di cui alla tabella 5 dell'allegato 5 (sostanzialmente riferibili alla presenza di cd. "metalli pesanti" quali Arsenico, Cadmio, Cromo Totale, Cromo esavalente Mercurio, Nichel, Piombo, Rame etc), risulta oltremodo difficile immaginare concrete possibilità di sussistenza della fattispecie penale in esame.

È chiaro, infatti, che la presenza in quantità massive delle sostanze succitate risulta improbabilmente presente nei reflui usualmente trattati in impianti pubblici di depurazione, che si occupano della depurazione di acque provenienti dal metabolismo umano e, quindi, solitamente eccedenti gli ordinari parametri per sostanze (come PH COD e BOD), contenute esclusivamente nella tabelle 3 e 4 dell'allegato 5.

Il rischio concreto è quello di giungere ad una sostanziale abrogazione della norma.

Il comma 7 dell'art. 137 contiene un'ipotesi di reato proprio: «al gestore del servizio idrico integrato che non ottempera all'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 110, comma 3, o non osserva le prescrizioni o i divieti di cui all'articolo 110, comma 5, si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi e con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

Per comprendere l'esatta portata di tale norma, occorre richiamare la disposizione contenuta nell'art. 110, che regola divieti e limiti di trattamento in impianti di depurazione di rifiuti liquidi.

Il comma 1 dell'articolo citato vieta in generale la possibilità di smaltimento di rifiuti liquidi in impianti di depurazione. I commi successivi individuano, però, una serie di eccezioni fattuali, secondo due diversi schemi procedurali:

- smaltimento di rifiuti liquidi, previa autorizzazione dell'autorità competente, d'intesa con l'autorità d'ambito, limitatamente alle tipologie compatibili con il processo depurativo e purché non sia compromesso il possibile riutilizzo delle acque e dei fanghi;
- smaltimento di rifiuti liquidi costituiti da acque reflue che rispettano i valori limite per lo scarico in fogna, residui della manutenzione ordinaria di sistemi di trattamento di acque reflue domestiche, residui della manutenzione ordinaria di rete fognaria e di impianti di trattamento di acque reflue urbane, quest'ultima qualora non altrimenti realizzabile, previa comunicazione all'ente preposto al rilascio della autorizzazione allo scarico, nei limiti della capacità depurativa dell'impianto e purché provengano dal medesimo ambito territoriale, o da altro (viciniore) sprovvisto di impianti adeguati.

Come si vede, il legislatore nel primo caso, non avendo fissato particolari tipologie di rifiuti, ha inteso sottoporre al vaglio di un preventivo titolo assentivo la possibilità di smaltimento. Nel secondo caso, invece, l'opzione di compatibilità per i particolari tipi di rifiuti suindicati pare effettuata anticipatamente, consentendo, quindi, la possibilità di uno smaltimento a seguito di una semplice comunicazione che contenga la indicazione della capacità residua dell'impianto e le caratteristiche di qualità e quantità dei rifiuti che si intende trattare.

In tale ipotesi, comunque, è sempre possibile che l'ente destinatario della comunicazione imponga quantità massime trattabili o vieti il trattamento di specifiche categorie di rifiuti.

Con la disposizione in esame, il legislatore ha comminato la sanzione penale per la violazione delle regole procedurali stabilite solo per la seconda delle ipotesi considerate. In particolare, infatti, risulta sanzionata la mancata ottemperanza all'onere di comunicazione di cui al comma 3 dell'art. 110, ed il mancato rispetto dei limiti e divieti (eventualmente) stabiliti dal destinatario della comunicazione ai sensi del 5 comma della predetta norma.

Per quanto concerne poi la esatta individuazione del soggetto attivo del reato (definito come «gestore del servizio idrico integrato»), giova evidenziare che, anche a prescindere dalla relativa definizione, contenuta nella lettera r) dell'art. 74, la necessità di prevedere una terminologia subiettiva diversa dal semplice gestore di un impianto di depurazione, sembra trarre origine dalla constatazione che l'impianto, che riceve contemporaneamente acque reflue e rifiuti liquidi, risulta obiettivamente più complesso e certamente diverso da un semplice impianto di depurazione.

In base al successivo comma 8 «il titolare di uno scarico che non consente l'accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato del controllo ai fini di cui all'articolo 101, commi 3 e 4, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, è punito con la pena dell'arresto fino a due anni. Restano fermi i poteri-doveri di interventi dei soggetti incaricati del controllo anche ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 89 del 1981 e degli articoli 55 e 354 del codice di procedura penale».

Questa disposizione ripropone pedissequamente la previsione già contenuta nel comma 6 *ter* dell'art. 59 d.lgs. 152/99, introdotta dal d.lgs. n. 258/2000.

Sin da tale data, infatti, il legislatore aveva avvertito la necessità di “rinforzare” con la tutela penale l'onere dei titolari di scarichi di renderli accessibili agli organi di controllo per il campionamento. È per tale ragione che risulta sanzionata con una contravvenzione piuttosto severa e non oblabile (arresto sino a due anni).

Vista la *ratio* della disposizione, risulta comprensibile anche la clausola di sussidiarietà in essa contenuta (salvo che il fatto non costituisca più grave reato). Al riguardo, dottrina e giurisprudenza sono unanimi nel ritenere che il richiamo sia a tutte quelle fattispecie delittuose e contravvenzionali, contenute nel codice penale, e

che potrebbero ritenersi integrate in casi consimili. Se, ad esempio, l'impedimento del controllo avvenisse mediante violenza e minaccia, risulta chiaro che sarebbe ravvisabile il delitto di cui all'art. 337 c.p..

E' opportuno segnalare come l'esplicito richiamo all'art. 101, comma 3, consenta di affermare che la sanzione in esame è prevista anche qualora lo scarico afferisca ad acque diverse da quelle industriali. Giova ricordare, infatti, che la disposizione citata stabilisce la regola generale per cui tutti gli scarichi, ad eccezione di quelli domestici ed assimilati, debbano essere resi accessibili per il campionamento.

Va aggiunto, infine, che la disposizione succitata continua a prevedere che il «pozzetto legale di ispezione» sia posizionato appena a monte del corpo idrico ricettore. Si tratta di una opzione legislativa già avvenuta sotto la vigenza del d.lgs. 152/99, che aveva a sua volta confermato quanto già statuito dalla legge Merli. Scelta che risultava da tempo oggetto di critiche e rilievi dal momento che, nella prassi applicativa, la descritta localizzazione, risultante spesso anche molto distante dal luogo di produzione del refluo, aveva reso possibili una serie di fraudolente alterazioni della qualità di questo attraverso diluizioni, deviazioni, bypass etc..

Era stato anche fatto notare che una tale disposizione risultava in contrasto con le indicazioni comunitarie che, proprio per evitare o comunque rendere più difficili indebite operazioni di alterazione della qualità del refluo in uscita, hanno da tempo indicato che il punto di campionamento, debba trovarsi subito all'uscita dello scarico.

Nonostante tali fondati e convincenti argomenti, né il legislatore del 2006, né quello del 2008, hanno inteso modificare la disposizione in esame. In particolare, risulta chiaro che ora, come allora, le disposizioni generali in tema di localizzazione del punto di campionamento trovino una unica eccezione fattuale nel caso in cui si tratti di scarico contenente sostanze pericolose. In tale ipotesi, infatti, è per fortuna stabilito che il punto di campionamento debba essere appena a valle dello stabilimento e/o dell'impianto di trattamento che lo serve.

Nel comma 9 dell'art. 137 viene punito con le stesse sanzioni previste nel primo comma «Chiunque non ottempera alla disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'articolo 113, comma 3»<sup>145</sup>.

La disposizione in esame riproduce pedissequamente il comma 6 *quater* dell'art. 59 d.lgs. n. 152/99, introdotto con il d.lgs. 258/2000.

Con tale disposizione, opportunamente, il legislatore ritenne di focalizzare la sua attenzione sull'eventualità che le acque di prima pioggia dilavassero da sostanze pericolose, o comunque pregiudizievoli per gli obiettivi di qualità, superfici impermeabili scoperte. In tale caso, infatti, è stabilito che il legislatore regionale possa disciplinare (restrittivamente) la materia e che il mancato rispetto di tali disposizioni si sostanzi in un illecito di natura penale.

Attesa la struttura della norma, però, sono da condividere le osservazioni di chi ritiene che situazioni del genere di quelle in esame rischiano di non trovare adeguata copertura sanzionatoria qualora, come purtroppo la prassi applicativa ha spesso dimostrato, le Regioni non disciplinino la *subiecta* materia.

Nel comma 10 è prevista un'ulteriore ipotesi di inosservanza di un provvedimento amministrativo. In particolare, «Chiunque non ottempera al provvedimento adottato dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 84, comma 4, ovvero dell'articolo 85, comma 2, è punito con l'ammenda da millecinquecento euro a quindicimila euro». Si tratta di provvedimenti relativi alla tutela della qualità delle acque dolci idonee alla vita dei pesci.

Anche in questo caso la struttura è quella di una c.d. norma penale in bianco. In primo luogo, infatti, il comma 4 dell'art. 84 (espressamente richiamato dalla disposizione in esame), demanda a sua volta ai Presidenti delle Giunte Regionali ed ai Presidenti delle Giunte Provinciali il compito di adottare «provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi», qualora ciò sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della qualità delle acque dolci, idonee alla vita dei pesci.

---

<sup>145</sup> La disciplina riguarda i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione.



La norma in commento prevede una sanzione penale di natura contravvenzionale nel caso in cui tali provvedimenti non vengano rispettati.

Più complessa è la esatta comprensione del richiamo all'art. 85, comma 2. Con tale disposizione, il legislatore ha previsto anzitutto uno specifico onere di attivazione delle autorità di controllo che verifichino il superamento, nelle acque dolci classificate ai sensi dell'art. 84, dei parametri di sostanze inquinanti indicati nella tabella 1/B dell'allegato 2. È previsto infatti che la predetta autorità 1) accerti se l'inosservanza sia dovuta a fenomeni naturali, a causa fortuita, ad apporti inquinanti o eccessivi prelievi; 2) proponga all'autorità competente le misure appropriate.

Sulla base di queste premesse, non risulta immediatamente percepibile quale sia la specifica condotta cui il legislatore ha inteso attribuire rilievo penale. Come visto, infatti, nella disposizione succitata non risultano espressamente previste natura e caratteristiche dei provvedimenti adottandi, ma soltanto disciplinato l'*iter* procedurale attraverso cui l'«autorità competente» (non altrimenti definita) debba essere notiziata propositivamente dagli organi di controllo.

Una soluzione possibile è che la norma attributiva di un potere provvedimentale, che impone limiti e regole, non possa che essere quella di cui all'art. 84, comma 4, eventualmente sollecitata dagli organi di controllo e motivata dal constatato superamento dei limiti tabellari di cui alla tab. 1/B dell'allegato 2.

In base al comma 11, «Chiunque non osservi i divieti di scarico previsti dagli articoli 103 e 104 è punito con l'arresto sino a tre anni»<sup>146</sup>.

La violazione, in questo caso, prescinde dal superamento o meno dei parametri indicati negli allegati per la particolare natura delle risorse interessate dallo scarico.

Con la disposizione in esame, il legislatore ha inteso ribadire l'opzione di sanzionare la condotta di chi viola i divieti generali di scarico sul suolo, negli strati superficiali del sottosuolo, nonché di scarico diretto nelle acque sotterranee e nel sottosuolo di cui agli artt. 103 e 104.

---

<sup>146</sup> Gli artt. 103 e 104 vietano gli scarichi sul suolo e gli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, prevedendo diverse deroghe sottoposte a rigorose condizioni.

Nei casi citati è stata prevista la possibilità di comminare la massima delle sanzioni detentive penali per fattispecie contravvenzionali (tre anni di arresto). Ne discende, quindi, la non obblabilità della violazione.

Non resta che aggiungere che il rigore sanzionatorio per i comportamenti in esame risulta significativamente stemperato dal numero di eccezioni che il legislatore ha previsto per i divieti generali succitati.

Nel comma 12 il legislatore disciplina le acque destinate alla vita dei molluschi. In base a questa norma, «chiunque non osservi le prescrizioni regionali assunte a norma dell'articolo 88, commi 1 e 2, dirette ad assicurare il raggiungimento o il ripristino degli obiettivi di qualità delle acque designate ai sensi dell'articolo 87, oppure non ottemperi ai provvedimenti adottati dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 87, comma 3, è punito con l'arresto sino a due anni o con l'ammenda da quattromila euro a quarantamila euro».

La norma in esame riprende perfettamente la disposizione del comma 9 dell'art. 59 d.lgs. 152/99 e risulta funzionale a garantire “copertura penale” alla violazione delle regole in tema di salvaguardia e salubrità ambientale delle acque destinate alla vita dei molluschi.

Per quanto concerne la struttura del reato, si deve rilevare la presenza di ulteriori richiami normativi, per cui anche per questa ipotesi contravvenzionale si parla di norma penale in bianco. Le disposizioni richiamate sono quelle degli art. 87, comma 3, ed 88, commi 1 e 2, che, a loro volta, presuppongono l'attivazione di precisi oneri provvedimentali in capo alle Regioni, ai Presidenti delle Giunte Regionali e Provinciali ed ai Sindaci. In particolare, l'art. 87, comma 2, attribuisce a tali autorità il potere dovere di adottare «provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi ovvero degli usi delle acque», funzionali a salvaguardare la qualità delle acque destinate alla vita dei molluschi. Analogamente, con una procedura che ricalca la disposizione già valutata a tutela della qualità delle acque dolci destinate alla vita dei pesci, l'art. 88 attribuisce alle Regioni la possibilità di adottare programmi di riduzione dell'inquinamento (comma 1), e misure appropriate

(comma 2), funzionali a garantire il rispetto dei limiti tabellari stabiliti dalla tabella 1/C dell'allegato 2.

Anche per tale fattispecie, valgono le considerazioni già fatte in precedenza circa l'obiettivo constatatazione che, in caso di mancata ottemperanza ad opera dei vari organi territoriali dei compiti loro demandati, la salvaguardia della qualità delle acque in esame risulterà priva di una qualsivoglia tutela fattuale.

Nell'art. 137 ,comma 13 è contemplato lo scarico nelle acque del mare da parte di navi o aeromobili contenente determinate sostanze. In proposito viene stabilito che «si applica sempre la pena dell'arresto da due mesi a due anni se lo scarico nelle acque del mare da parte di navi od 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 e purché in presenza di preventiva autorizzazione da parte dell'autorità competente».

La disposizione in esame risulta introdotta nella normativa di settore, sin dal 1983.

Risale infatti a tale data la legge n. 305, che, a sua volta, ratificò la convenzione di Londra del 1973 e che trovò concreta applicazione attraverso l'inserimento di un art. 24 bis nella legge Merli. Questa norma risulta poi riprodotta prima nel comma 11 dell'art. 59 del d.lgs. n. 152/99 ed, attualmente, nella disposizione in esame.

Come si vede, anche tale disposizione risulta strutturata come una ipotesi di norma penale in bianco. Questa volta, però, il richiamo non è a specifici e contingenti provvedimenti amministrativi adottati da enti territoriali minori, ma a divieti generali di sversamento in mare di sostanze e materiali inquinanti da navi ed aereomobili, stabiliti da convenzioni internazionali ratificate dall'Italia.

La disposizione generale prevede, però, una particolare eccezione fattuale, che ha destato non poche critiche e difficoltà di applicazione. La seconda parte della norma in commento, infatti, prevede una specifica esimente nel caso in cui gli scarichi siano «in quantità tali da essere resi rapidamente innocui» dai naturali processi chimico-

fisici che si verificano in mare, purché sussista una preventiva autorizzazione da parte della autorità competente.

Si tratta di una disposizione che «finisce per rimettere all'azione della natura ... la configurabilità o meno del reato»<sup>147</sup>.

A parte ciò, si condivide pienamente l'opinione di chi afferma che si è in presenza di una norma ideata per proteggere l'ambiente che finisce per essere criminogena<sup>148</sup>.

Al trasgressore che intende disfarsi di scarichi con sostanze vietate conviene scegliersi uno specchio d'acqua il meno inquinato possibile. Lì, presumibilmente, saranno maggiormente attivi i processi naturali in grado di neutralizzare rapidamente la portata inquinante dello scarico.

Potrebbe verificarsi il caso di uno scarico che presenti una data capacità inquinante, effettuato in un tratto di mare pulito e, viceversa, di uno scarico con una minore percentuale di tossicità, ma effettuato in un tratto di mare già inquinato. Nonostante la diversa portata inquinante, entrambi i soggetti subiscono la stessa pena o, addirittura, viene inflitta una pena meno grave o nessuna pena per uno scarico più inquinante.

In generale, deve essere constatato come, anche da un punto di vista strettamente letterale, il concetto di «sversamento» risulta obiettivamente diverso da quello di scarico, specie per come enucleato dall'attuale formulazione dell'art. 74, lettera ff).

La definizione di scarico, infatti, evoca necessariamente la presenza di un sistema stabile e continuo di collettazione, poco agevolmente compatibile con l'idea di «sversamento da navi e/o aeromobili».

Ne discende che, per evitare di svuotare di concreto significato applicativo la norma in esame, lo «scarico» da navi e aereomobili debba essere inteso piuttosto in senso «atecnico», quale semplice sinonimo di sversamento.

In base all'ultimo comma dell'art. 137, infine, «Chiunque effettui l'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione dei frantoi oleari, nonché di acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende

---

<sup>147</sup> Così E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit., 139.

<sup>148</sup> E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit., 139.

agroalimentari di cui all'articolo 112, al di fuori dei casi e delle procedure ivi previste, oppure non ottemperò al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività impartito a norma di detto articolo, è punito con l'ammenda da euro millecinquecento a euro diecimila o con l'arresto fino ad un anno. La stessa pena si applica a chiunque effettui l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente».

Sostanzialmente, la disposizione considera la violazione di due regole, entrambe stabilite dall'art. 112 del d.lgs. 152/2006, in tema di utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione dei frantoi oleari, ed acque reflue provenienti da aziende agricole e da piccole aziende agroalimentari.

In primo luogo, infatti, è sanzionato il caso in cui la predetta attività sia effettuata non rispettando «i casi e le procedure» stabilite dalla citata disposizione. Secondariamente, risulta sanzionata, con la medesima pena edittale, la condotta di chi non rispetta «i divieti di esercizio ovvero la sospensione a tempo determinato della attività», disposti dalla autorità competente (la Regione).

### ***3.5. Il reato di danneggiamento di acque pubbliche (art. 635 cpv. n. 3, in relazione all'art. 625 n. 7, c.p.).***

Come accennato in precedenza, prima dell'entrata in vigore della legge 319/1976, vi è stato un massiccio ricorso da parte della giurisprudenza alle disposizioni del codice penale al fine di sopperire alla mancanza di specifiche norme in tema di tutela delle acque.

Tra le disposizioni maggiormente utilizzate in materia di acque un posto rilevante è sicuramente occupato dal reato di cui all'art. 635 c.p.<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Per completezza si deve ricordare il frequente ricorso anche agli artt. 674 c.p. (getto pericoloso di cose) e 734 c.p. (distruzione o deturpamento di bellezze naturali).

La possibilità di ravvisare in *subiecta* materia il reato di danneggiamento risulta pacificamente riconosciuta a partire dalla legge Merli e, certamente, può essere confermata anche sotto la vigenza dell'attuale disciplina.

Al riguardo si deve ricordare come i più consistenti problemi interpretativi sono emersi nell'individuare i rapporti intercorrenti tra la disposizione in esame e quelle introdotte dalla legge 319/1976, avendo l'art. 26 di detta legge espressamente abrogato tutte le altre disposizioni in materia di scarichi<sup>150</sup>.

In proposito, la Corte di cassazione ha evidenziato più volte che il reato di danneggiamento ha un'oggettività giuridica più ampia rispetto alle disposizioni contemplate dalla legge Merli<sup>151</sup>. La legge 319/1976 mira, infatti, alla tutela delle acque dall'inquinamento, l'art. 635 c.p., invece, protegge il bene acqua nel suo valore patrimoniale per le molteplici utilizzazioni economiche.

Risulta chiaro, conseguentemente, che la norma codicistica possa essere integrata autonomamente proprio in quanto possiede una diversa oggettività giuridica. Nessun problema si pone, quindi, per quanto concerne l'ammissibilità del concorso di reati.

I termini della questione sono rimasti invariati anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 152/1999 e, attualmente, della nuova normativa introdotta dal d.lgs. 152/2006.

Anche in questo caso, infatti, il legislatore non ha inteso effettuare alcun riferimento espresso all'esclusione di un possibile concorso delle speciali disposizioni contenute nel nuovo testo di legge con il delitto di danneggiamento. In questo senso la precisazione «salvo che il fatto costituisca reato» contenuta nell'art. 133 in tema di sanzioni amministrative può essere letta non solo come riferita alle ipotesi di reato contemplate dal successivo articolo 137, ma anche alle violazioni contenute nel codice penale ed astrattamente configurabili.

In relazione alla configurabilità del delitto di cui all'art. 635 c.p., è stato osservato come a nulla rilevi che il titolare di uno scarico risulti in regola sotto il profilo dell'obbligo di munirsi della preventiva autorizzazione, in quanto l'atto

---

<sup>150</sup> Si veda G. AMENDOLA, *La tutela penale dall'inquinamento idrico*, 2002

<sup>151</sup> Si veda cass. 30 giugno 1988, n. 7555, in *Riv. pen.* 1989, I, 167.

amministrativo non potrebbe giammai esonerare il suo destinatario dall'osservanza di precetti più generali imposti da una norma penale<sup>152</sup>.

Rilevato che i reati previsti dal d.lgs. 152/2006 sono per lo più contravvenzioni di tipo formale con evento di pericolo (mancanza di autorizzazione allo scarico e/o superamento dei limiti tabellari), ne consegue che esse non richiedono anche la prova dell'effettivo deterioramento prodotto sulle acque. Il delitto in esame, invece, è un reato con evento di danno costituito dal deterioramento del bene immobile altrui pubblico o privato. E questo deterioramento può essere arrecato mediante una condotta a forma libera e, quindi, integrabile anche mediante lo sversamento di reflui inquinanti derivanti da insediamenti civili e/o produttivi.

La natura pubblica del bene giuridico compromesso dai fenomeni d'inquinamento degli usuali corpi idrici ricettori risulta pacifica, posto che i fiumi e i torrenti, il lido del mare e la spiaggia e tutti gli altri beni indicati nell'art. 822 cod. civ. sono precipuamente destinati a pubblica utilità. Il legislatore, infatti, nello stabilire l'aggravante per il danneggiamento, e la conseguente procedibilità di ufficio, ha avuto di mira non la natura mobiliare o meno del bene, bensì la sua destinazione (v. sul punto per tutte Cass. pen., sez. II, 8 maggio 1980, n. 5802).

Per configurare la previsione delittuosa nel settore dell'inquinamento idrico, è necessario che gli elementi di prova acquisiti, sul piano oggettivo, pongano in evidenza il danneggiamento sostanziale sotto il profilo biologico (moria di pesci, proliferazione algale abnorme, coltri di schiume, ecc.).

In proposito, la Corte di Cassazione, alla luce del carattere meramente formale delle violazioni previste dal decreto 152/2006, ha sostenuto che il reato di danneggiamento, riferito all'inquinamento di acque pubbliche, mira alla sostanza dei fatti e tende a sanzionare penalmente quei comportamenti dolosi che provocano un danno in senso stretto sul bene acqua<sup>153</sup>. Quindi, ai fini della configurazione del reato di danneggiamento, nelle ipotesi delittuose di inquinamento sostanziale delle risorse

---

<sup>152</sup> M. SANTOLOCI, *Scarichi: soluzioni di casi pratici con particolare riferimento agli impianti di trattamento di acque reflue*, in *Il nuovo codice delle acque*, cit..

<sup>153</sup> Cass. 15 novembre 2000, n. 11710, in *Ambiente e sviluppo*, 2001.

idriche, emerge la necessità di provare il danno alle acque ed il conseguente nesso causale tra l'azione e l'evento dannoso.

Ciò posto va ricordato che in tema di danneggiamento di acque si è sostenuto che un durevole deterioramento delle acque, rappresentato anche dal semplice intorbidamento delle stesse, configura il reato di cui all'art. 635 c.p., in riferimento al quale il danno è rappresentato non solo dalla ridotta utilizzazione del corso d'acqua in conformità alla sua destinazione, ma anche dal costo che si rende necessario per le eventuali spese di bonifica e depurazione per ricondurre le acque in condizioni di normalità<sup>154</sup>.

Nella medesima decisione veniva evidenziato anche che ai fini della sussistenza del reato non è necessario che il danno prodotto sia irreversibile.

In un secondo momento, invece, la giurisprudenza ha osservato che per integrare l'elemento materiale del danneggiamento deve verificarsi la distruzione di un bene ovvero il deterioramento dello stesso, che abbia cagionato un danno strutturale o funzionale, tale da rendere necessario un intervento ripristinatorio della essenza e funzionalità della cosa<sup>155</sup>.

In particolare la Corte ha precisato che «in tema di inquinamento di due corsi d'acqua provocato dalla fuoriuscita del percolato il giudice non può fondare un giudizio di responsabilità sulla sola base di analisi microbiologiche attestanti un grave inquinamento biologico, senza nulla affermare a proposito dell'esistenza di un danno strutturale dei corsi d'acqua medesimi e, soprattutto, sull'elemento psicologico del reato».

Sempre in relazione al carattere temporaneo del danno sulle acque pubbliche, si deve segnalare una recentissima pronuncia della cassazione in merito all'inquinamento di un fiume<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Cass. 20 dicembre 1975, n. 12383, in *Cass. pen.* 1976. Nella sentenza veniva precisato che, oltre al semplice intorbidamento delle acque, configurano il danneggiamento anche la distruzione di microrganismi, l'alterazione morfologica e termica delle acque ed altri fenomeni analoghi.

<sup>155</sup> Cass. 29 luglio 2008, n. 31485, in *Ambiente e sviluppo*, 2008.

<sup>156</sup> Cass. 21 ottobre 2010, n. 9343, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).



Ovviamente, grazie al naturale scorrimento delle acque che fluiscono, scorrono anche gli effetti del danno in un tempo medio-breve. Conseguentemente in ipotesi del genere il danno sarebbe momentaneo e ciò sarebbe incompatibile con il pretendere il carattere permanente del danno, che l'ultima giurisprudenza citata sembrava, invece, sottolineare.

In base all'ultima pronuncia, invece, il danno sulle acque di un fiume sussiste anche se gli effetti dell'inquinamento sono momentanei e transitori.

Secondo la cassazione «la corte di merito, in sede di rinvio ha valutato che la condotta posta in essere aveva determinato un danno strutturale ai corsi d'acqua, integrante l'elemento oggettivo del delitto di danneggiamento, nella forma aggravata di cui all'art. 635, comma 2, c.p.. Invero, si ha deterioramento tutte le volte in cui una cosa venga resa inservibile all'uso a cui è destinata, anche solo temporaneamente. La possibilità di reversione del danno non esclude la configurabilità del delitto, anche se tale reversione avvenga, non per l'opera dell'uomo, ma per la capacità della cosa di riacquistare la sua funzionalità nel tempo».

La stessa pronuncia chiarisce anche un altro punto fondamentale nell'esatta qualificazione ed individuazione del reato di danneggiamento.

La questione riguarda la durata temporale dell'azione attiva che provoca il danno, con ovvie ripercussioni sul tema della prescrizione.

Secondo la Corte «ben può affermarsi che il delitto di danneggiamento, laddove la distruzione e il deterioramento siano il frutto non di un unico atto, ma dalla ripetizione di condotte lesive, vada inquadrato in quella categoria di delitti caratterizzati dal fatto che l'evento continua a prodursi nel tempo, sebbene con soluzione di continuità, e denominati “a consumazione prolungata” o “a condotta frazionata” (...). La conseguenza dell'inserimento del danneggiamento in tale categoria di reati, rende le plurime immissioni di sostanze inquinanti nei corsi d'acqua, successive alla prima, non un *post factum* penalmente irrilevante, né singole ed autonome azioni costituenti altrettanti reati di danneggiamento, bensì singoli atti di un'unica azione lesiva che spostano in avanti la cessazione della consumazione fino

all'ultima immissione e, per quello che qui interessa, l'inizio della decorrenza della prescrizione».

Per quanto riguarda, infine, l'elemento soggettivo del reato di danneggiamento, risulta chiaro che trattandosi di un delitto si deve provare il dolo eventuale e non è sufficiente la colpa (come nei reati-contravvenzione del d.lgs. 152/06 parte terza).

Cosa significa questo in termini concreti? Il dolo in senso stretto presupporrebbe che il titolare dello scarico abbia l'intenzione diretta e specifica di danneggiare il corso d'acqua. E ciò è innaturale. Tuttavia, se il titolare, pur non volendo espressamente operare questo danneggiamento, accetta non il rischio che il danno si verifichi (come nella colpa) ma, stante le modalità del fatto, ha coscienza che il danno medesimo inevitabilmente si verificherà con certezza, allora il dolo eventuale determina la sussistenza del reato.

Come si vede, a distanza di decenni dalle sue prime applicazioni, il reato di danneggiamento continua ad essere confermato dalla cassazione nella sua piena e totale attualità applicativa.

Secondo parte della dottrina, questo ruolo supplente della giurisprudenza nella tutela delle risorse idriche, stante l'inadeguatezza e l'insufficienza del sistema normativo, è risultato strategico e di importanza fondamentale<sup>157</sup>. Senza l'applicabilità dell'art. 635 c.p., molte delle inchieste portate avanti nei confronti di grandi inquinamenti idrici a forte impatto ambientale sarebbero rimaste sterili di conseguenze significative.

A ciò si obietta che la norma in commento rappresenta non certo il sicuro rimedio per uno dei più gravi mali moderni, bensì una semplice «norma di attesa» di un'organica disciplina in materia di tutela dell'ambiente<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Fra gli altri si veda M. SANTOLOCI, *Diritto all'ambiente. Come combattere le violazioni ambientali usando le leggi e le istituzioni*, edizioni Ambiente, 2000.

<sup>158</sup> In questo senso E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit. 182.

## **Capitolo Quarto**

### **LA DISCIPLINA IN MATERIA DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI.**

#### ***4.1. Evoluzione della disciplina legislativa.***

La sempre più copiosa produzione di rifiuti e il conseguente accumulo degli stessi sul suolo danno vita ad una grave forma di inquinamento.

I principali effetti di quest'ultima sono i seguenti:

- Alterazione dell'ecosistema suolo: ciò si verifica per modificazioni della componente abiotica ( pH, struttura del suolo, composizione chimica ) e della componente biotica ( microrganismi e pedofauna ). Le conseguenze dell'alterazione dell'ecosistema sono fondamentalmente di tre tipi: perdita di biodiversità; riduzione della fertilità; riduzione del potere auto depurante.
- Contaminazione globale, dovuta all'immissione nel suolo di sostanze tossiche e persistenti, che possono entrare nelle catene alimentari e dare origine a fenomeni di bioaccumulo.
- Trasferimento dell'inquinamento, dovuto a sostanze tossiche presenti sul suolo, alle falde acquifere, con evidenti rischi per la salute umana.

Come si accennava, la causa principale di tale fenomeno si può individuare nell'accumulo di rifiuti solidi, contenenti materiali non biodegradabili (plastica, lattine, ecc), nonché nel seppellimento di rifiuti tossici e radioattivi nel terreno.

Le soluzioni a questa grave forma di contaminazione del suolo sono costituite dalla raccolta differenziata dei rifiuti; dal riciclaggio dei materiali e da leggi più severe per lo smaltimento dei rifiuti nocivi e tossici.

Negli ultimi decenni hanno suscitato grande interesse il tema della riduzione degli effetti dei rifiuti sulla natura e sull'ambiente, avvertita diffusamente, e la conseguente

necessità di ridurre la produzione dei rifiuti, con l'obiettivo di non sottovalutare eventuali possibilità di ricavare risorse da essi.

Sul versante nazionale, il settore dei rifiuti ha conosciuto una rapida evoluzione legislativa nel corso degli ultimi quaranta anni.

Come si vedrà, la disciplina relativa è, tra le altre, quella connotata da un maggior numero di modifiche da parte del legislatore, a causa dei rilevanti interessi economici coinvolti. Si può anticipare che tali interventi hanno avuto come principale scopo quello di sottrarre il maggior numero di materiali dal novero dei rifiuti, contravvenendo alla normativa comunitaria e, molto spesso, aggirando decisioni giurisprudenziali non gradite<sup>159</sup>.

Fino a non molto tempo fa, la materia era caratterizzata da una quasi totale assenza di disciplina legislativa. La legge n. 366 del 1941, che già individuava i fondamentali interessi pubblici presenti nella materia (ovvero quello relativo alla tutela ambientale e quello relativo al recupero e alla riutilizzazione dei materiali), era, tuttavia, limitata alla tematica dei rifiuti urbani. La disciplina della materia, soprattutto per quanto riguardava i rifiuti diversi da quelli urbani, restava affidata agli strumenti normativi secondari e amministrativi previsti per la tutela dell'igiene pubblica a livello locale.

La funzione fondamentale di indurre e stimolare lo stato italiano ad emanare le leggi più importanti di disciplina in tema di rifiuti è stata svolta dalle fonti comunitarie.

A partire dagli anni '70, infatti, le direttive CEE 75/442, sui rifiuti, 76/403, sullo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotriifenili e 78/319, sui rifiuti tossici e nocivi, avevano portato il legislatore nazionale ad emanare il d.P.R. 10.09.1982, n. 915.

In seguito, in attuazione delle direttive CEE 91/156, sui rifiuti, 91/689, sui rifiuti pericolosi, e 94/62, sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio, è stato emanato il d.lgs. 05.02.1997, n. 22.

---

<sup>159</sup> Si veda L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit. 271.

Quest'ultimo, poco dopo la sua emanazione, subiva significativi interventi di modifica e di integrazione attraverso il d.lgs. 08.11.1997, n. 339 e la legge 08.12.1998, n. 426.

Il decreto del 1997 aveva posto fine, anche se per poco, ad un caotico e confuso interventismo normativo che aveva determinato l'emanazione di ben 18 decreti legge in soli tre anni, con notevoli ripercussioni in tema di certezza del diritto. Tale situazione aveva come scopo evidente quello di sottrarre dall'applicazione dell'allora vigente d.P.R. 915/1982 una serie di scarti, provenienti da lavorazioni industriali e non, attraverso singolari qualificazioni degli stessi come "residui" o "materiali quotati".

Ad una prima lettura, il d.lgs. 22/1997 appariva accreditabile di una più soddisfacente visione sistematica, rispetto ai precedenti interventi legislativi, oltrepassando le limitate esigenze che sorreggevano i molteplici, settoriali, decreti legge ricordati.

Tuttavia, a stemperare la prima, apparente, impressione di sistematicità e razionalità provvedeva immediatamente la valutazione più attenta dei contenuti del decreto legislativo, che poneva all'interprete non solo problemi di ricostruzione dei comportamenti imposti o vietati (troppo spesso scoordinati e dispersi in norme diverse: testimonianza questa di frettolosità nell'approntamento del testo normativo), e, quindi, di coordinamento normativo, ma anche di applicabilità della nuova normativa<sup>160</sup>.

Nel corso di quasi un decennio il "decreto Ronchi" è stato oggetto di numerosi ritocchi, sempre peggiorativi, da parte del legislatore italiano che hanno portato a reiterate condanne dell'Italia in sede comunitaria.

La promulgazione del d.lgs. 152/2006 ha portato alla riscrittura di gran parte della disciplina dei rifiuti. Anche se non si può dimenticare come la parte quarta, ad essi dedicata, sia la peggiore tra tutte quelle del nuovo *corpus* normativo ambientale.

---

<sup>160</sup> In questo senso si veda G. PICA, *Aspetti salienti del nuovo decreto sui rifiuti*, in *Rivista penale dell'Economia* 1997.

Illuminante, a tale proposito è la dichiarazione del Presidente della Conferenza delle regioni, che ha affermato: «(...) tra le tante riserve di merito ne cito alcune: la volontà di far uscire dal ciclo dei rifiuti una parte di lavorazioni e farlo per lo più con intese dirette tra produttori e Ministero rischia di provocare ulteriori problemi sul territorio (...)».

Successivamente, attraverso un tortuoso percorso, si perveniva, come già visto, all'emanazione del d.lgs. 4/2008, mediante il quale la disciplina sui rifiuti (insieme a quella sulle acque) subiva rilevanti modifiche, finalizzate a risolvere i non pochi errori e le contraddizioni della stesura originaria. Lo scopo prefissato, tuttavia, veniva raggiunto solo in parte.

Un'ulteriore spinta al legislatore nazionale è stata data ancora una volta da una direttiva comunitaria. Il 19 novembre 2008 è stata emanata la direttiva 2008/98/CE, relativa ai rifiuti, che abroga alcune direttive precedentemente in vigore.

Al fine di attuare tale provvedimento comunitario, è stato promulgato il d.lgs. 205/2010, il quale, come si vedrà, contiene numerose novità sostanziali.

La materia, comunque, risulta sempre in continua evoluzione.

E' opportuno sottolineare la seguente circostanza. Il d.lgs. 152/2006 prevede, nell'art. 264, l'abrogazione espressa, dalla sua entrata in vigore, di alcune disposizioni normative, mentre altre precedentemente emanate restano in vita e sono, in alcuni casi, richiamate nella parte quarta.

Per quanto riguarda i rapporti con le altre discipline di settore, va ricordato che la successione tra le varie disposizioni ha, di fatto, determinato una sostituzione della normativa generale in materia. Conseguentemente, i rapporti intercorrenti tra la disciplina ora in vigore e le altre normative andranno regolati tenendo conto dell'evidente rapporto di specialità e del fatto che il decreto, pur non potendo derogare alle disposizioni speciali, dovrà comunque rappresentare il principale punto di riferimento per la soluzione di eventuali questioni interpretative.

#### ***4.2. Delimitazione dell'ambito di applicazione: la nozione di rifiuto.***

È evidente come il corretto inquadramento della nozione di rifiuto sia di fondamentale importanza per l'individuazione delle sostanze che devono sottostare alle disposizioni in materia e, conseguentemente, per determinare l'ambito di applicazione delle disposizioni penali relative.

Il problema, in questo settore, consiste nel fatto che molto spesso si riscontra, nella pratica applicazione delle disposizioni ad esso relative, la tendenza a simulare la sussistenza di condizioni tali da sottrarre dal novero dei rifiuti determinate sostanze, per gestirle, pur essendo a tutti gli effetti rifiuti, al di fuori di ogni controllo.

Secondo la definizione datane nell'art. 183, comma 1, lett. a), d.lgs. 152/2006, nella sua originaria versione, doveva ritenersi rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

La norma riproduceva il contenuto della Direttiva CEE 442/75, già presente nel c.d. “decreto Ronchi” e, ancor prima, nel d.p.r. 915/1982, anche se diversamente tradotta con conseguente divergenza di interpretazione nella pratica applicazione<sup>161</sup>.

Dalla lettura della definizione si ricavava che l'elemento centrale della nozione di rifiuto era contenuto nell'ultima parte, laddove viene fatto riferimento alla condotta del detentore ed al significato da attribuire al termine «disfarsi».

L'individuazione del significato e della portata di tale azione ha determinato, nel tempo, un acceso dibattito giurisprudenziale e dottrinario.

Le incertezze nell'individuazione dell'ambito di operatività della definizione di rifiuto hanno determinato, come è noto, il formarsi di due diversi approcci interpretativi, il primo dei quali privilegiava il dato soggettivo, mentre il secondo valorizzava quello oggettivo.

---

<sup>161</sup> Il rifiuto viene infatti definito come «qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono». Tale ultimo inciso aveva determinato differenti letture da parte della dottrina e della giurisprudenza.

Secondo la teoria soggettiva della nozione di rifiuto viene, in un certo senso, attribuita preminenza alla volontà del detentore del rifiuto circa la sua destinazione, mentre la nozione oggettiva si fonda su una valutazione obiettiva della condotta del detentore o di un obbligo cui lo stesso comunque è tenuto.

In pratica, secondo la prima teoria è rifiuto ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta mentre, per la seconda, l'individuazione di una sostanza come rifiuto prescinde dalla volontà del singolo, ricavandosi da dati obiettivi.

Sicuramente, la nozione oggettiva di rifiuto propende per un concetto ampio di rifiuto, fondato su risultanze oggettive e non sull'intenzione del detentore.

Essa è stata fatta propria anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, con argomentazioni tuttora valide, sotto la vigenza della normativa abrogata. In particolare, la Corte ha precisato che «la definizione di rifiuto deve essere improntata al criterio oggettivo della destinazione naturale all'abbandono, non rilevando l'eventuale riutilizzazione, né la volontà di disfarsi della sostanza o dell'oggetto»<sup>162</sup>.

Da ciò consegue che quando il residuo abbia il suddetto carattere, ogni successiva fase di smaltimento rientra nella disciplina generale dei rifiuti.

Sulla individuazione della nozione di rifiuto vanno anche ricordati i reiterati tentativi di aggirare la normativa comunitaria. Attraverso il decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, recante: «Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate» e convertito nella Legge 8 agosto 2002, n. 178, è stata fornita la interpretazione autentica dei termini «si disfi», «abbia deciso» o «abbia l'obbligo di disfarsi» contenuti nella definizione di rifiuto del “decreto Ronchi” (art. 14).

Lo scopo era sempre quello di restringere la nozione di rifiuto ed ha portato ad una decisione della Corte di Giustizia che, nel decidere su una domanda di pronuncia pregiudiziale, chiariva nuovamente i termini della questione.

---

<sup>162</sup> Cass. 26 giugno 1997, n. 6222.



Si riportano le osservazioni della Corte in quanto appaiono ancora attuali per una corretta individuazione della nozione di rifiuto. Secondo il giudice comunitario, «la definizione di rifiuto contenuta nell'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442 non può essere interpretata nel senso che essa ricomprenderebbe tassativamente le sostanze o i materiali destinati o soggetti alle operazioni di smaltimento o di recupero menzionate negli allegati II A e II B della detta direttiva, oppure in elenchi equivalenti, o il cui detentore abbia l'intenzione o l'obbligo di destinarli a siffatte operazioni». Inoltre, « la definizione di rifiuto contenuta nell'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442 non può essere interpretata nel senso che essa escluderebbe l'insieme dei residui di produzione o di consumo che possono essere o sono riutilizzati in un ciclo di produzione o di consumo, vuoi in assenza di trattamento preventivo e senza arrecare danni all'ambiente, vuoi previo trattamento ma senza che occorra tuttavia un'operazione di recupero ai sensi dell'allegato IIB di tale direttiva».

In seguito, la Corte di cassazione sollevava d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 citato in precedenza per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione, indicando tale soluzione come unico rimedio possibile per risolvere il *vulnus* perpetrato da una legge nazionale contro una direttiva comunitaria non direttamente applicabile. Ciò in quanto la disposizione citata, escludendo dalla categoria dei rifiuti i residui di produzione o di consumo che siano semplicemente abbandonati dal produttore o dal detentore, ovvero che siano riutilizzati in qualsiasi ciclo produttivo o di consumo senza trattamento recuperatorio, si poneva in contrasto con la nozione comunitaria di rifiuto<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Cass. ord. n. 1414 del 16 gennaio 2006, Rubino, commentata in *Ambiente e Sviluppo* n. 8/2006 da BORZI "Il rapporto tra ordinamento interno e comunitario nella vicenda rifiuti: nota a Cass. Sez. III ord. 1414/2006" pag. 719 e da V. PAONE "La nozione di rifiuto al vaglio della Corte costituzionale: ancora sull'ordinanza Rubino" pag. 729).

La Suprema Corte, nel sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, affermava in principio di diritto che il predetto art. 14 non è direttamente disapplicabile dal giudice nazionale, pur essendo incontestabile, perché riconosciuto da giurisprudenza e dottrina pressoché unanimi, che la norma modifica in senso restrittivo la nozione di rifiuto di cui all'art. 6 d.lgs. 22/1997 ed è incompatibile con la nozione di rifiuto stabilita dalla normativa comunitaria. Analoghe questioni venivano sollevate dal Tribunale di Terni (ord. 2 maggio 2005), di Venezia (ord. 14 marzo 2005) e dal G.i.p. presso il Tribunale di Asti (ord. 9 novembre 2005); le stesse, riuniti i giudizi, venivano esaminate dalla Corte Costituzionale che, con ordinanza n. 288 del 14 luglio 2006, restituiva gli atti ai giudici remittenti ai fini di una nuova valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce dello *ius superveniens*. Osservava infatti la Corte che ciò si era reso necessario a seguito dell'abrogazione del

Nonostante i chiarimenti della giurisprudenza comunitaria e nazionale, anche sotto la vigenza del nuovo d.lgs. 152/2006, si sono registrate incertezze circa la delimitazione del concetto in esame.

Dopo le rilevanti modifiche introdotte dal decreto legislativo 4/2008, la parte quarta del decreto citato, recante norme in materia di «Gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», è stata ulteriormente e radicalmente modificata dal decreto legislativo 03.12. 2010, n. 205 «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre».

Come risulta già dal titolo del nuovo decreto, esso costituisce il recepimento, nell'ordinamento giuridico nazionale, della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

La Direttiva possiede, a differenza delle previgenti, caratteri altamente innovativi sotto molti profili. Essa afferma, nei propri *consideranda*, che: «E' necessario procedere a una revisione della direttiva 2006/12/CE per precisare alcuni concetti basilari come le definizioni di rifiuto, recupero e smaltimento, per rafforzare le misure da adottare per la prevenzione dei rifiuti, per introdurre un approccio che tenga conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali, non soltanto della fase in cui diventano rifiuti, e per concentrare l'attenzione sulla riduzione degli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti, rafforzando in tal modo il valore economico di questi ultimi. Inoltre, si dovrebbe favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali. Per esigenze di chiarezza e leggibilità, la direttiva 2006/12/CE dovrebbe essere abrogata e sostituita da una nuova direttiva.

Poiché le principali operazioni di gestione dei rifiuti sono ormai disciplinate dalla normativa comunitaria in materia di ambiente, è importante che la presente direttiva

---

citato articolo 14 ad opera dell'articolo 264 d.lgs. 152/2006 e dall'introduzione, sempre nel decreto, della nuova nozione di «materia prima secondaria per attività metallurgiche» (articolo 183 lett. u, ora sostituito ad opera del D.L.vo 4/2008 che ha eliminato tale categoria di materiali) contenente elementi aggiuntivi rispetto al d.lgs. 22/1997 che riducono la portata del concetto definito, a sua volta correlata con quella di nuova introduzione di «materia prima secondaria» (articolo 183 lett. q).

si adegui a tale impostazione. L'accento posto sugli obiettivi ambientali stabiliti dall'articolo 174 del trattato porterebbe maggiormente l'attenzione sugli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti nel corso dell'intero ciclo di vita delle risorse. La base giuridica della presente direttiva dovrebbe pertanto essere l'articolo 175.

Una regolamentazione efficace e coerente del trattamento dei rifiuti dovrebbe applicarsi, fatte salve talune eccezioni, ai beni mobili di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

Il legislatore nazionale, dunque, è stato costretto ad adeguare le norme vigenti nel settore alle nuove norme comunitarie, soprattutto per quanto attiene ai concetti di «rifiuto», «sottoprodotto» e «recupero».

In base al nuovo art. 183, comma 1, lett. a), d.lgs. 152/2006, come da ultimo modificato, il rifiuto consiste in «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi».

E' assai evidente che, rispetto alle previgenti discipline, il legislatore comunitario e quello nazionale hanno, per la prima volta eliminato gli inutili riferimenti agli allegati che contenevano un elenco generico delle categorie dei rifiuti e un elenco armonizzato di rifiuti.

Si deve notare, comunque, che i richiami agli allegati non servivano affatto a meglio specificare la nozione di rifiuto, ma finivano, invece, per alimentare ulteriore confusione in proposito. Ciò era stato confermato anche da una sentenza della Corte di giustizia: «L'art. 1, lett. a), comma 1, della direttiva 75/442 definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi». L'allegato I della direttiva ed il CER specificano ed illustrano tale definizione, proponendo elenchi di sostanze ed oggetti che possono essere qualificati come rifiuti. Tali elenchi hanno tuttavia solo carattere indicativo e la qualificazione di rifiuti dipende soprattutto, come giustamente sottolinea la Commissione, dal comportamento del detentore, a seconda che egli voglia disfarsi o meno delle sostanze in oggetto. Di conseguenza

l'ambito di applicazione della nozione di rifiuto dipende dal significato del termine disfarsi<sup>164</sup>.

Tale nozione viene circoscritta da due specifici articoli della direttiva, 5 e 6, intitolati, rispettivamente, «Sottoprodotti» e «Cessazione della qualifica di rifiuto», che non trovano riscontro nelle norme previgenti, ma che costituiscono il recepimento nelle norme comunitarie di almeno una parte dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia degli ultimi dieci anni, in materia di rifiuto e non rifiuto (soprattutto per quanto attiene alla nuova nozione di «sottoprodotto»).

Per quanto concerne la disciplina nazionale, nel testo dell'art. 183, comma 1, lett. a), è stato soppresso il riferimento all'allegato A inserito nel testo originario del d.lgs. 152/2006. Conseguentemente, non è più necessario che la sostanza od oggetto, per essere qualificato rifiuto, rientri in una delle categorie riportate in detto allegato: è sufficiente che di tale sostanza od oggetto il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

D'altra parte, l'allegato A alla parte quarta del d.lgs. 152/2006, ora abrogato dal d.lgs. 205/2010, conteneva un elenco che si concludeva con una voce residuale talmente aperta, «qualunque sostanza, materia o prodotto che non entri nelle categorie sopra elencate», da potervi annoverare qualunque cosa.

Solo apparentemente, quindi, la distinzione tra ciò che era rifiuto e ciò che non lo era dipendeva dalla sussistenza di due circostanze: che la sostanza ed oggetto rientrasse in una determinata voce dell'elenco e che chi la deteneva, intendesse o dovesse disfarsene.

In realtà, l'elenco di cui al richiamato allegato A era, oltre che sintetico (vi erano solo 16 categorie), anche estremamente generico e, a causa della presenza di alcune voci (si pensi alla categoria dei «residui di produzione o di consumo in appresso non considerati»), si prestava ad accogliere indiscriminatamente qualunque cosa.

Ne conseguiva che, già allora ed a prescindere dalla recente modifica ed abrogazione dell'allegato, l'appartenenza all'elenco non costituiva una valida

---

<sup>164</sup> Corte di Giustizia CE, Sesta Sezione 18 aprile 2002, proc. C-9/00, Palin Granit.

condizione per verificare se una determinata sostanza od oggetto fosse un rifiuto; ciò in quanto l'unica condizione necessaria e sufficiente era e restava il fatto che di tale sostanza od oggetto il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

L'eliminazione del riferimento ad una specifica catalogazione, che, come visto, aveva una funzione meramente indicativa, è stato il risultato della maturazione di un convincimento della Corte di giustizia europea secondo cui dovrebbero essere le circostanze specifiche a fare di un materiale un rifiuto o meno; delimitare il concetto di rifiuto in una "categoria chiusa" non è la scelta più opportuna poiché anche il materiale che non possiede o sembra non possedere inizialmente le caratteristiche di un rifiuto, può diventare tale se il suo detentore, nella pratica, decide di disfarsene.

In conclusione, la distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è, è tutta e solo legata al concetto di disfarsi; tale concetto, mentre nella maggioranza dei casi non presenta serie difficoltà e reali incertezze, può risultare un criterio distintivo di non univoca applicazione nelle "ipotesi di confine"; si fa riferimento, ad esempio, ai residui ed agli scarti, non necessariamente di lavorazione, variamente reimpiegati.

Per meglio determinare il campo di applicazione della disciplina dei rifiuti, il d.lgs. 152/2006, oltre a definire cos'è rifiuto, ossia l'oggetto di detta disciplina, contiene anche alcune disposizioni per l'individuazione di sostanze ed oggetti che, invece, non sono rifiuti.

In particolare vengono stabilite le condizioni in presenza delle quali alcune tipologie di materiali di risulta non sono rifiuti fin dall'origine o cessano di essere tali.

Nell'ordinamento nazionale, così come in quello comunitario, la nozione di «rifiuto» trova ora i propri limiti nelle due definizioni di «Sottoprodotto» (art.184 *bis*) e «Cessazione della qualifica di rifiuto» (art.184 *ter*).

Nell'art. 184 *bis* d.lgs. 152/2006, attualmente vigente, il legislatore italiano ha recepito la nozione comunitaria di cui all'art. 5 della direttiva 2008/98/CE, che mostra un evidente favore del legislatore comunitario per la soluzione del recupero dei rifiuti. Ciò si desume anche dalla previsione contenuta nell'art. 4 della direttiva,

concernente la gerarchia dei rifiuti, che vede al primo posto la prevenzione e preparazione per il riutilizzo.

In base alla nuova normativa, «è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria».

Si deve sottolineare che, essendo quella di cui all'art. 184 *bis* una normativa in deroga alla nozione di rifiuto, tutte le condizioni costitutive elencate in tale articolo dovranno essere provate, con onere della prova a carico del produttore che invoca l'esistenza del sottoprodotto anziché del rifiuto.

Come si può facilmente intuire, inevitabilmente, la nozione di sottoprodotto è strettamente correlata a quella di rifiuto, in quanto ad essa specularmente. Il rapporto che viene a crearsi tra questi due concetti ha, inevitabilmente, riflessi sia sotto il profilo economico che sotto quello ambientale.

Un'interpretazione troppo ampia della definizione di rifiuto (e, di conseguenza una troppo restrittiva della nozione di sottoprodotto) si porrebbe in potenziale conflitto con l'attuazione del principio della c.d. "prevenzione dei rifiuti". Ciò nel senso che la classificazione di un materiale come sottoprodotto, e non come rifiuto, ne assicura, almeno in parte, l'utilizzabilità all'interno del circuito economico, con la duplice conseguenza favorevole per cui non si aumenta inutilmente la quantità di rifiuti da smaltire e si preserva l'utilizzo ed il consumo di inutili risorse naturali/vergini.

Insieme alla nozione di sottoprodotto, l'altro strumento idoneo a delimitare la nozione di rifiuto è dato dalla cessazione dello *status* di rifiuto.

Si tratta di una misura secondo la quale determinati rifiuti cessino, dopo adeguate operazioni di recupero e riciclo, di essere tali e siano in grado di essere reintrodotti nel circuito economico. Il d.lgs. 205/2010, nel recepire i contenuti dell'art. 6 della direttiva 2008/98/CE, inserisce nel d.lgs. 152/2006 l'art. 184 *ter* che occupa, sostanzialmente, lo spazio normativo prima occupato dalla norma in materia di materie, sostanze e prodotti secondari.

La novella legislativa in esame dispone innanzitutto che «un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana».

Per quanto riguarda la distinzione tra le varie tipologie di rifiuti si nota come nell'attuale art. 184 sia ancora rintracciabile l'impianto classificatorio proposto nell'art. 7, comma 1, d.lgs. 22/1997.

A tal proposito, la legge opera una prima generale ripartizione tra rifiuti urbani e rifiuti speciali a cui si aggiunge e, in parte, si sovrappone un'ulteriore ripartizione, quella tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

In base alla norma citata, infatti, «ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi».

Mentre il novero dei rifiuti urbani non è stato minimamente intaccato dall'ultima novella legislativa<sup>165</sup>, sostanziali sono state le modifiche per quanto riguarda il gruppo dei rifiuti speciali. In primo luogo, è stato specificato come appartengano a quest'ultima categoria «i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.», riguardante le prerogative dell'imprenditore agricolo. La seconda modifica risente del cambio di prospettiva assunto con l'introduzione del concetto di sottoprodotto, di cui all'art. 184 *bis*<sup>166</sup>.

Per il resto, è stata integralmente confermata l'appartenenza al catalogo degli speciali dei «rifiuti da lavorazioni industriali, da lavorazioni artigianali, da attività commerciali, da attività di servizio, da attività di recupero e smaltimento di rifiuti, dei fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque, dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi nonché dei rifiuti derivanti da attività sanitarie».

---

<sup>165</sup> Secondo l'art. 184, comma 2 d.lgs. 15272006 «Sono rifiuti urbani: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lett. a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'art. 198, comma 2, lett. g); c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lett. b), e) ed e)».

<sup>166</sup> Cfr. art. 184, comma 3, lett. b), così come sostituito dall'art. 11 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205: «Sono rifiuti speciali quelli derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'art. 184-bis».



Il rispetto di precise indicazioni e l'esperimento di determinate cautele è ritenuto come indispensabile dalla direttiva 2008/98/CE quando si parla di rifiuti pericolosi.

Data la loro alta potenzialità lesiva è opportuno osservare una soglia di rigore più alta per quanto riguarda la loro regolamentazione.

Un rifiuto è definito come pericoloso in base alla presenza di una o più caratteristiche riportate in uno specifico elenco allegato alla quarta parte del d.lgs. 152/2006 e stilato in base allo studio e all'analisi dei valori limite di concentrazione di determinate sostanze chimiche presenti nei preparati. Al fine di non permettere l'aggiramento della disposizione normativa sin qui oggetto di analisi, la novella legislativa introduce il principio secondo il quale «la declassificazione da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso non può essere ottenuta attraverso una diluizione o una miscelazione del rifiuto che comporti una riduzione delle concentrazioni iniziali di sostanze pericolose sotto le soglie che definiscono il carattere pericoloso del rifiuto».

In base all'art. 185, comma 1, d.lgs. 152/2006, già modificato dal d.lgs. 4/2008 ed ora integralmente riformulato dal d.lgs. 205/2010, non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del decreto legislativo medesimo e sono pertanto espressamente esclusi dalla disciplina generale della gestione dei rifiuti ed autonomamente regolamentati:

- Le emissioni in atmosfera, ossia gli effluenti gassosi (che sono disciplinate nella parte quinta del medesimo d.lgs. 152/2006 dedicata alla «tutela dell'aria» ed alla «riduzione delle emissioni in atmosfera»);
- Il terreno (*in situ*), incluso il suolo contaminato non scavato, e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto stabilito in materia di bonifica di siti contaminati;
- Il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato scavato;
- I rifiuti radioattivi;

- I materiali esplosivi in disuso;
- Le materie fecali, la paglia, gli sfalci e le potature, nonché gli altri materiali di scarto agricoli o forestali naturali e non pericolosi utilizzati, a seconda dei casi, in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da biomassa.

Il nuovo art. 185, in seguito alle modifiche apportate negli ultimi anni, ha notevolmente ridotto il campo di applicazione della disciplina delle esclusioni nonostante vengano annoverate, in tale ambito, anche «le acque di scarico, i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento CE n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio, le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione, compresi gli animali abbattuti per sradicare epizoozie, e smaltite in conformità del regolamento CE n. 1774/2002» nonché «i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, di cui al d.lgs. 30 maggio 2008, n. 117».

Per finire, il comma 4 del medesimo art. esclude, altresì, dall'ambito di applicazione della parte quarta del d.lgs. 152/2006, così come ampiamente novellato, «i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000, e successive modificazioni».

#### 4.2.1. *Terre e rocce da scavo.*

L'art. 186 d.lgs. 152/2006 disciplinava le condizioni affinché le terre e rocce da scavo «anche di gallerie, ottenute quali sottoprodotti, possono essere utilizzate per

reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati», ribadendo la regola generale della nozione di sottoprodotto, in base alla quale le stesse, qualora non utilizzate nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 186, soggiacevano alla normativa prevista per i rifiuti di cui alla quarta parte del decreto.

Tale ambito è stato recentemente lambito da un intervento giurisprudenziale di estremo interesse il quale ha determinato che la provenienza da siti bonificati, senza ulteriori interventi di caratterizzazione, postula la natura pericolosa delle terre e rocce da scavo<sup>167</sup>.

Il d.lgs. 205/2010 ha previsto l'abrogazione dell'art. 186 citato a partire dall'entrata in vigore di quei decreti ministeriali previsti dall'art. 184 *bis*, comma 2, ai quali viene demandato l'onere di definire criteri specifici per considerare le terre e rocce di scavo come sottoprodotti e non rifiuti.

Ciò è avvenuto con il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10.08.2012, n. 161, recante il nuovo «Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo».

Il provvedimento ha come finalità quella di considerare i materiali di scavo, come definiti all'art. 1, comma 1, lettera b), sottoprodotti e non rifiuti ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera qq), d.lgs. 152/2006.

Il nuovo regolamento stabilisce, inoltre, le procedure e le modalità affinché la gestione e l'utilizzo dei materiali da scavo avvenga senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente.

Tale regolamentazione deve essere letta come integrativa ed esplicativa di quella stabilita dall'art. 184 *bis*. I criteri contenuti nel decreto, infatti, devono risultare conformi a tale ultima disposizione.

---

<sup>167</sup> Questo, in sostanza, è il principio stabilito da Cass. 01/03/2011, n. 7948. L'art. 186, comma 1, lett. e), stabiliva, infatti, che «le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ottenute quali sottoprodotti, possono essere utilizzate per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati purché sia accertato che non provengono da siti contaminati o sottoposti ad interventi di bonifica ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto».

### ***4.3. Le finalità della normativa in tema di rifiuti.***

Appare sicuramente degna di rilievo la indicazione, nei primi articoli della parte quarta del d.lgs. 152/2006, delle specifiche finalità che attraverso la sua disciplina si vogliono perseguire.

In particolare, l'art. 177, come riformulato dal d.lgs. 205/2010, ricorda come l'attività di gestione dei rifiuti costituisca attività di pubblico interesse, finalizzata ad assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi e del fine di preservare le risorse naturali.

Essa viene disciplinata in modo che i rifiuti vengano «recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

- a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
- b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;
- c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente».

I principi da seguire in questo delicatissimo settore sono individuati nell'art. 178, in base al quale «la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali».

Viene prevista l'adozione di specifiche iniziative finalizzate alla prevenzione e alla riduzione della produzione dei rifiuti, nonché della pericolosità dei rifiuti stessi.

Fondamentale risulta anche la previsione di cui all'art. 179, a norma del quale, «la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento».

Ai sensi del comma 6, le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia, sono adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia.

In sostanza, la gerarchia dei rifiuti introdotta dal novellato art. 179, stabilisce un ordine di priorità che prevede la prevenzione, cioè misure che riducono la quantità di rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; la preparazione per il riutilizzo, ovvero le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento; il riciclaggio, il recupero (ad esempio di energia, quando cioè i rifiuti svolgono un ruolo utile sostituendo altri materiali) e lo smaltimento che deve costituire la fase residuale della gestione.

Come si può notare, non ci si limita a regolamentare un'attività necessaria ed inevitabile nell'attuale contesto economico-sociale quale la gestione dei rifiuti, ma si cerca di favorire al massimo tutte le attività alternative allo smaltimento puro e semplice e determinanti un minore impatto ambientale.

Lo smaltimento rientra nel più ampio concetto di gestione dei rifiuti, che assume un ruolo centrale e rilevante nell'ambito della disciplina di settore.

La definizione di gestione è contenuta nell'art. 183, lett. n, il quale vi ricomprende «la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti

di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario»<sup>168</sup>.

In ogni caso la fase dello smaltimento era e resta una delle più pericolose per l'integrità dell'ecosistema e la limitazione operata nella disciplina attualmente in vigore sembra finalizzata a distinguere tale fase da altre che, almeno astrattamente, determinano rischi minori per l'ambiente.

Sulla base di tale distinzione il legislatore ha previsto la necessità di diversi titoli abilitativi. Per le attività comportanti maggior rischio per l'ambiente è necessaria l'autorizzazione, rilasciata all'esito di un procedimento amministrativo, per altre, meno rischiose, è invece richiesta l'iscrizione nell'Albo nazionale dei gestori ambientali o il ricorso alle c.d. procedure semplificate.

Il decreto n. 152/2006, come già il precedente d.lgs. 22/1997, individua distinti soggetti obbligati al rispetto della disciplina, attribuendo a ciascuna di tali figure specifici adempimenti e responsabilità, e dettando per alcuni una definizione.

Il correttivo 205/2010 ha modificato sostanzialmente il quadro definitorio preesistente, inserendo le nuove definizioni di:

- produttore di rifiuti (art. 183, lett. f), ossia il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti;
- produttore del prodotto (art. 183, lett. g), ossia, qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti;
- detentore è il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso (art. 183, lett. h).

Il produttore (e/o il detentore) dei rifiuti è responsabile della loro corretta gestione.

---

<sup>168</sup> La giurisprudenza di legittimità, nel definire il concetto di «gestione dei rifiuti» ha correttamente precisato che lo stesso non deve essere inteso in senso imprenditoriale, ossia quale esercizio professionale di un'attività tipizzata, ma in senso ampio, ovvero comprensivo di qualsiasi contributo, attivo o passivo, diretto a realizzare una delle attività normativamente previste (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio, intermediazione: Cass., Ord. n. 2950 del 31/01/2005, Cogliandro. Si veda da ultimo: Cass. n. 24431 del 25/05/2011, dep. 17/06/2011, P.M. in proc. Grisetti.

La legge contempla in particolare alcuni obblighi.

Si deve sottolineare che la normativa in materia di rifiuti stabilisce il principio della “responsabilità condivisa” di tutte le figure che, a diverso titolo, partecipano alla filiera della gestione.

La giurisprudenza ha interpretato rigorosamente il principio della responsabilità condivisa, affermando che «in tema di gestione dei rifiuti, le responsabilità per la sua corretta effettuazione, in relazione alle disposizioni nazionali e comunitarie, gravano su tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni dai quali originano i rifiuti stessi», precisando, altresì, che «siffatte responsabilità si configurano anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione nella realizzazione degli illeciti commessi dai soggetti impegnati direttamente nella gestione dei rifiuti», per cui non può escludersi, ad esempio, la responsabilità del produttore iniziale del rifiuto quando si sia reso responsabile «di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti»<sup>169</sup>.

Tuttavia, nonostante il coinvolgimento, in linea di principio, di tutti i soggetti legati alla produzione dei rifiuti compresi i produttori e i distributori dei beni da cui essi originano rispetto alla loro corretta gestione, la disciplina generale prevedeva, quantomeno sino a oggi, specifici obblighi e responsabilità soltanto a carico di coloro che si configurassero come produttori, detentori o gestori dei rifiuti e che esercitassero, pertanto, un concreto potere di controllo e di disposizione su di essi. E, infatti, come la giurisprudenza ha più volte osservato, «anche in materia di rifiuti, il sistema della responsabilità penale risulta ispirato ai principi di concretezza e di effettività, con il rifiuto di qualsiasi soluzione puramente formale ed astratta»<sup>170</sup>.

Questo regime tradizionale di responsabilità permane tutt’oggi, in virtù del riformato art. 188, d.lgs. 152/2006, il quale stabilisce, con formula peraltro ambigua e certamente foriera, in futuro, di rilevanti problematiche interpretative, che «il

---

<sup>169</sup> Cass. 9 agosto 2007, n. 32338 e cass. 11 febbraio 2008, n. 6420.

<sup>170</sup> Cass. 20 ottobre 1999, n. 11951.

produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179» (vale a dire senza pregiudizio per l'ambiente e nel rispetto della nuova gerarchia del trattamento dei rifiuti).

«Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste».

Fondamentale è risultata, in proposito, la direttiva quadro sui rifiuti n. 2008/98/CE. Non a caso, già il XXVII considerando della direttiva chiarisce che: «L'introduzione della responsabilità estesa del produttore nella presente direttiva è uno dei mezzi per sostenere una progettazione e una produzione dei beni che prendano pienamente in considerazione e facilitino l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprendendone la riparazione, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio senza compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato interno».

L'art. 8, concernente questa forma di responsabilità, prevede poi che «Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Tali misure possono includere l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività. Tali misure possono includere l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile. (...).



Nell'applicare la responsabilità estesa del produttore, gli Stati membri tengono conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica nonché degli impatti complessivi sociali, sanitari e ambientali, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno.

La responsabilità estesa del produttore è applicata fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 15, paragrafo 1, responsabilità del produttore iniziale, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici».

L'art. 8 della direttiva è stato attuato con l'art. 3 d.lgs. 205/2010, che ha inserito nel testo legislativo del d.lgs. 152/2006 l'art. 178 *bis*, concernente, appunto, la «Responsabilità estesa del produttore».

In merito alla nuova disciplina, va osservato che essa, per diventare cogente, necessita di trovare attuazione mediante l'adozione di uno o più decreti ministeriali.

Considerate le notevoli resistenze che, a torto o a ragione, gli operatori economici manifestano circa l'introduzione generalizzata di questa nuova forma di responsabilità, non ci si dovrebbe, pertanto, sorprendere se il nuovo art. 178 *bis* restasse, per lungo tempo, una norma meramente programmatica e di principio, destinata a fornire alla direttiva comunitaria un'attuazione soltanto formale.

#### ***4.4. Le sanzioni penali. Abbandono di rifiuti.***

Il titolo sesto della parte quarta d.lgs. 152/2006 contiene il sistema sanzionatorio e le disposizioni transitorie e finali.

Il capo primo è dedicato a collegare all'inosservanza di talune delle prescrizioni contenute nelle norme precedenti l'irrogazione di sanzioni (penali o amministrative), ferme restando, ex art. 254, le sanzioni previste da norme speciali vigenti in materia.

L'attenzione si fermerà esclusivamente sulle condotte rilevanti penalmente.

E' opportuna una puntualizzazione: il sistema sanzionatorio in materia di rifiuti è rimasto sostanzialmente inalterato (nonostante qualche modifica in tema di bonifiche) rispetto alla precedente normativa di cui al d.lgs. 22/1997.

Gli artt. da 255 a 260 del d.lgs. 152/2006, infatti, riproducono in buona sostanza le vecchie sanzioni già elaborate con il "decreto Ronchi", il d.lgs. 22/1997, tutte limitate (con l'eccezione di quella prevista per il delitto di cui all'art. 260) ad ipotesi amministrative o contravvenzionali.

L'analisi dei relativi elementi costitutivi, pertanto, viene condotta, sotto il profilo metodologico, anche attraverso gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sviluppatasi sotto il vigore della precedente disciplina.

L'abbandono di rifiuti è sanzionato negli artt. 192 e 255 d.lgs. 152/2006. La lettura combinata di tali norme risulta fondamentale.

Nell'art. 192, sotto la rubrica «Divieto di abbandono», è disposto: «L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati».

«È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee».

«Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

«Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in

materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni».

Nell'art. 255, «Abbandono di rifiuti», ai primi due commi sono previste le sanzioni pecuniarie amministrative, rispettivamente, per «chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee»<sup>171</sup> e per «il titolare del centro di raccolta, il concessionario o il titolare della succursale della casa costruttrice che viola le disposizioni di cui all'articolo 231, comma 5».

E' interessante notare che se l'art. 255, come si è visto, sanziona l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti posto in essere dalle persone fisiche, per il medesimo fatto, se commesso da persone giuridiche, la sanzione è diversa.

Si tratta di un'ipotesi tutt'altro che remota, che in questi anni ha visto aumentare fatti di reato.

Il legislatore, lungi dal lasciare priva di sanzione una simile condotta, se ne occupa non all'art. 255 (infatti, tale articolo esordisce con l'espressione «fatto salvo quanto disposto dall'art. 256 comma 2»), ma all'art. 256 comma 2: «Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2».

In altre parole, lo stesso comportamento di abbandono o di deposito incontrollato di rifiuti viene sanzionato in modo differente, in relazione alla diversa qualità dell'autore.

Infatti, qualora il soggetto agente sia un privato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 255, nel caso in cui, invece, il responsabile sia titolare di impresa o responsabile di un ente, si farà ricorso alle sanzioni penali di

---

<sup>171</sup> Come si vedrà, si deve sottolineare che l'illecito è amministrativo o penale a seconda della qualità del soggetto che commette il fatto (persona fisica o giuridica): v. art. 256 comma 2 d.lgs. 152/2006.

cui all'art. 256, comma 1, di entità diversa a seconda che trattasi di rifiuti pericolosi o non pericolosi.

Le disposizioni in esame non forniscono una definizione di abbandono, la quale è stata tuttavia enucleata dalla giurisprudenza tenendo conto della diversa nozione di «discarica», di cui si dirà in seguito. Si è così evidenziata la natura occasionale e discontinua dell'attività di abbandono rispetto a quella abituale e, in un certo senso, organizzata relativa all'attività di discarica<sup>172</sup>.

E' stata altresì evidenziata la differenza intercorrente tra abbandono e raccolta, osservando che riguarda sia il profilo della volontà del soggetto agente sia la condotta concreta posta in essere. La volontà che sottende all'abbandono è sostanzialmente diretta a disfarsi e a disinteressarsi completamente della cosa, mentre quella che sottende alla raccolta è diretta a conservare i materiali per poter poi compiere sugli stessi una attività successiva, sia di riutilizzo o di smaltimento<sup>173</sup>.

Mancano anche le definizioni di «immissione» e «deposito incontrollato».

Al riguardo, secondo la dottrina prevalente, deve intendersi per «immissione» il rilascio episodico, in acque superficiali e sotterranee, di qualsiasi rifiuto, sia solido che liquido. Per «deposito», invece, deve intendersi un'attività di accumulo temporaneo finalizzato all'esecuzione di operazioni di gestione da effettuarsi in periodi successivi<sup>174</sup>.

Vigente il d.lgs. 22/1997, la giurisprudenza aveva precisato che il reato è ipotizzabile non soltanto in capo alle imprese o agli enti che effettuano una delle attività indicate al comma 1 dell'art. 51 (ora art. 256 d.lgs. 152/2006), ovvero raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti, ma a qualsiasi impresa, avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 cod. civ. o ente, con personalità giuridica o operante di fatto.

Tali considerazioni possono ritenersi tuttora valide.

---

<sup>172</sup> Si veda Cass. 15 aprile 2004, n. 25463.

<sup>173</sup> In questo senso Cass. 7 maggio 2007, n. 17256.

<sup>174</sup> Così V. BELTRAME, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, 2000, 234.

Il reato di abbandono di rifiuti è reato commissivo eventualmente permanente, la cui antigiuridicità cessa con l'ultimo abusivo conferimento di rifiuti.

Ciò che potrebbe sembrare non particolarmente agevole è l'individuazione di profili di responsabilità in capo al proprietario o al titolare di altri diritti reali sul terreno, qualora tale soggetto non coincida con l'autore materiale dell'abbandono.

Risulta evidente la possibilità del concorso nel reato, anche se la giurisprudenza ha correttamente ritenuto di dover escludere che la mera inerzia o la consapevolezza dell'avvenuto abbandono da parte dei terzi implichi la responsabilità del proprietario dell'area, se non nel caso in cui ricorrano gli estremi dell'art. 40, comma 2 c.p., ovvero sussista l'obbligo giuridico di impedire l'evento<sup>175</sup>.

Nel terzo comma dell'art. 255 è prevista la seguente contravvenzione: «Chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno. Nella sentenza di condanna o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione di quanto disposto nella ordinanza di cui all'articolo 192, comma 3, ovvero all'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3»<sup>176</sup>.

Come si vede, la norma è costruita sulla falsariga dell'art. 650 c.p., che punisce chi non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene.

In relazione a tale fattispecie contravvenzionale, nella giurisprudenza della cassazione, è sorto un contrasto in ordine ai requisiti necessari per la configurabilità della contravvenzione in esame (che riproduce il precetto di cui all'art. 50 comma 2 d.lgs. 22/1997)<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Si veda, tra le altre, Cass. 1 luglio 2002, n. 32158, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 10/2004, 652.

<sup>176</sup> L'art. 187, comma 3 sancisce l'obbligo di procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati in spregio al divieto imposto dalla stessa norma, la quale vieta la miscelazione di categorie diverse di rifiuti pericolosi ovvero di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi.

<sup>177</sup> Sull'argomento in dottrina: M. TAINA e S. MAGLIA, *La figura del proprietario incolpevole tra abbandono di rifiuti e bonifica dei siti contaminati*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, 3, p. 211.

Molto si è dibattuto soprattutto con riguardo al tema relativo alla responsabilità penale del proprietario dell'area inquinata dallo scarico di rifiuti ad opera di terzi.

È opportuno ricordare, prima di tutto, che il legislatore ha previsto, in una prima proposizione normativa (art. 14 comma 3 d.lgs. 22/1997, sostituito dall'art. 192 comma 3 d.lgs. 152/2006), che chiunque violi il divieto di abbandono di rifiuti sul suolo e nel suolo è tenuto a procedere alla loro rimozione ed al ripristino dello stato dei luoghi. Ha poi contemplato la figura soggettiva del proprietario e/o del titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area (sulla quale risultano scaricati i rifiuti) nella seconda parte della stessa norma, stabilendo che costoro rispondono in solido con l'autore materiale dell'abbandono, purchè tale fatto gli sia imputabile a titolo di dolo o colpa.

Una delle questioni più controverse è se sia esatta l'affermazione, ricorrente in alcune decisioni del supremo collegio, secondo cui la fattispecie di cui all'art. 255 avrebbe come soggetto attivo il destinatario formale dell'ordinanza sindacale, il quale risponde della mancata rimozione dei rifiuti a prescindere dalla sua effettiva responsabilità in merito all'abbandono dei rifiuti stessi.

Questa conclusione non è accettabile in base ad una analisi più approfondita della normativa speciale, illuminata dai principi generali vevoli in ogni settore del diritto penale.

Il tenore letterale della prima parte dell'art. 192 d.lgs. 152/2006 non ammette interpretazioni divergenti: l'illecito consistente nell'inosservanza dell'ordine sindacale richiede la necessaria coincidenza soggettiva tra obbligato al ripristino ed autore dell'abbandono dei rifiuti.

Più controversa è la norma riguardante il proprietario e/o il titolare di diritti reali o personali di godimento dell'area inquinata.

L'ambigua formula legislativa, con il rinvio ad un obbligo «solidale» del proprietario, potrebbe giustificare l'idea che quella del proprietario sia una forma di responsabilità per fatto altrui.

L'introduzione della clausola dell'imputabilità del fatto a titolo di dolo o colpa, però, non consente più di sostenere quella interpretazione.

Nonostante le apparenze, la seconda parte dell'art. 192 d.lgs. 152/2006, presuppone, simmetricamente rispetto alla prima parte della stessa norma, che obbligato alla bonifica sia colui che abbia concorso con l'autore materiale dell'abbandono dei rifiuti.

Una interpretazione diversa trascurerebbe il dato formale che l'art. 255, comma 3, punisce chi non ottemperi all'ordinanza del Sindaco emessa proprio ai sensi «dell'art. 192, comma 2» rendendo così palese lo stretto collegamento logico tra le due norme.

La giurisprudenza, in proposito, ha precisato che mentre l'obbligo di rimozione riguarda i responsabili dell'abbandono di rifiuti e i proprietari del terreno inquinato, quello di ottemperanza all'ordinanza sindacale è rivolto ai destinatari formali dell'ordinanza stessa. Il reato conseguente, pertanto, è un reato proprio che può essere commesso solo dai destinatari formali dell'ordinanza, gli elementi essenziali della fattispecie penale sono dunque l'esistenza di un'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti e la condotta di inottemperanza dei destinatari del provvedimento<sup>178</sup>.

Il momento consumativo del reato va individuato nella maturazione dei termini previsti nell'ordinanza sindacale, da considerarsi perentori, considerato che alla loro scadenza nasce l'obbligo per il comune di procedere all'esecuzione in danno.

#### ***4.5. Attività di gestione di rifiuti non autorizzata.***

Secondo quanto previsto nell'art. 256 d.lgs. 152/2006: «chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:

---

<sup>178</sup> Cass. 17 settembre 2002, in *Ambiente – Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 12/2002, 1178, con nota di V. BELTRAME, nello stesso senso Cass. 25 gennaio 2007, n. 2853.

a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;

b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

«Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2».

«Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del complice al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi».

«Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni».

«Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b)».

«Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni di cui all'articolo 227, comma 1, lettera b), è punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con la pena dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro».



L'art. 256, contiene, al comma 1, fattispecie tra loro estremamente differenti (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione), ma che presentano un minimo comune denominatore: tutte, infatti, sono caratterizzate dall'assenza delle autorizzazioni prescritte dalla legge.

L'illecito rappresentato dall'attività non autorizzata di gestione di rifiuti costituisce un reato di pericolo presunto. Ciò significa che la mera assenza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritta dalla legge fa presumere la messa in pericolo del bene giuridico da proteggere (l'ambiente).

La norma distingue le sanzioni prescritte a seconda che l'attività illecita abbia ad oggetto rifiuti non pericolosi o rifiuti pericolosi: in entrambi i casi si tratta di contravvenzioni, ma con alcune differenze.

La violazione non ha natura di reato proprio, integrabile soltanto da soggetti esercenti professionalmente un'attività di gestione di rifiuti, ma costituisce un'ipotesi di reato comune, che può essere commesso anche da chi esercita la gestione in modo secondario o consequenziale all'esercizio di un'attività primaria diversa<sup>179</sup>.

Trattasi, inoltre, di reato istantaneo, che si perfeziona nel luogo e nel momento in cui si realizzano le singole condotte tipiche.

Per quanto concerne la condotta, si è osservato che l'attività di gestione non autorizzata non richiede il conseguimento di un profitto economico e non va considerata in senso imprenditoriale<sup>180</sup>.

La giurisprudenza ha inoltre evidenziato che il produttore-detentore di rifiuti speciali non pericolosi, qualora non provveda all'autosmaltimento o al conferimento dei rifiuti a soggetti che gestiscono il pubblico servizio, può consegnarli anche ad altri soggetti. In tal caso, tuttavia, ha l'obbligo di controllare che si tratti di soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento. In caso contrario dovrà rispondere a titolo di concorso con il soggetto qualificato nella commissione del reato<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> Tra le altre si veda Cass. 22 giugno 2007, n. 13456.

<sup>180</sup> In questo senso, oltre numerose pronunce della corte di cassazione, si veda L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit. 324.

<sup>181</sup> Cass. 17 aprile 2003, n. 16016.

Il successivo comma 4 dell'art. 256 contiene un richiamo alle sanzioni base previste nel comma 1, le quali sono dimezzate qualora, pur in possesso della prescritta autorizzazione, non vengano osservate le prescrizioni contenute nella stessa o anche semplicemente richiamate; e si incorre nelle medesime sanzioni (dimezzate) in caso di carenza dei requisiti o delle condizioni richieste per le iscrizioni o per le comunicazioni.

Il reato in questione è qualificato dalla giurisprudenza di legittimità come reato formale per la cui sussistenza è sufficiente che l'impianto sia tenuto in esercizio senza il rispetto delle prescrizioni imposte<sup>182</sup>. Esso, inoltre, ha carattere permanente.

Il comma 3 della norma in analisi sanziona l'illecito della realizzazione o gestione di una discarica abusiva, ovvero di una discarica posta in essere in assenza dell'autorizzazione prescritta dalla legge.

E' necessario capire quali sono gli aspetti che caratterizzano la fattispecie di discarica abusiva ed in che modo la stessa si differenzia dall'abbandono/deposito incontrollato di rifiuti. Ciò si rende necessario soprattutto nei casi in cui la prima attività non sia preceduta da interventi di predisposizione dei luoghi, tali da renderne inequivocabile la destinazione.

La giurisprudenza è giunta all'individuazione di determinati indici rivelatori, quali la dimensione del fenomeno, in termini spaziali (l'area interessata) e quantitativi (l'entità dei rifiuti smaltiti); la ripetitività dello scarico incontrollato; la permanenza, per un periodo apprezzabile, del processo di smaltimento dei rifiuti e la destinazione obiettiva del sito.

In una prima fase, si richiedeva anche la presenza del requisito della trasformazione, sia pur tendenziale, del sito degradato dalla presenza dei rifiuti<sup>183</sup>.

Come si può notare, il generico riferimento allo stato di degrado, tuttavia, ha connotati indefiniti e non consente di prevedere esiti certi.

---

<sup>182</sup> Cass. 8 agosto 2003, n. 38186, in *Rivistambiente*, n. 4/2003, 440.

<sup>183</sup> Si veda la definizione di reato di discarica abusiva in Cass. 6 novembre 2008, n. 41351, ove si afferma che « integra il reato di realizzazione di una discarica abusiva l'accumulo di rifiuti che per le loro caratteristiche non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell'area su cui insistono ».

In ogni caso si tratta di una condizione ormai superata, posizione peraltro confermata in numerose pronunce, sicché i caratteri che permettono di identificare la discarica rispetto al mero abbandono di rifiuti sono i seguenti:

- accumulo ripetuto di rifiuti;
- stesso luogo;
- tendenziale carattere di definitività.

La giurisprudenza di legittimità si è anche interrogata sulle differenze intercorrenti tra le attività di smaltimento e quelle di discarica, precisando che le stesse sono diversamente disciplinate, pur avendo in comune alcune operazioni (si pensi al conferimento dei materiali e il loro deposito). Ciò in quanto nello smaltimento i rifiuti vengono interamente sfruttati a scopo di profitto con specifiche modalità, quali cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo recupero. Nella discarica, invece, essi non ricevono alcun trattamento ulteriore e vengono abbandonati a tempo indeterminato mediante deposito o ammasso<sup>184</sup>.

Risulta fondamentale, inoltre, la distinzione tra le due attività di «realizzazione» e di «gestione».

Sul punto sono intervenute le Sezioni Unite della Corte di cassazione con una pronuncia in riferimento alla disciplina previgente, tuttora valida<sup>185</sup>.

In particolare, l'attività di realizzazione di una discarica viene individuata come «destinazione e allestimento a tale scopo di una data area, con l'effettuazione di norma, delle opere a tal fine occorrenti: spianamento del terreno impiegato, apertura dei relativi accessi, sistemazione, perimetrazione, recinzione, etc». In proposito, non assume rilievo, dunque, il dato che il quantitativo di rifiuti presenti *in loco* non risulti di particolare entità.

La gestione, invece, «presuppone l'apprestamento di un'area per raccogliervi i rifiuti e consiste nell'attivazione di un'organizzazione, articolata o rudimentale non importa, di persone, cose e/o macchine diretta al funzionamento della discarica».

---

<sup>184</sup> Cass. 2 aprile 2007, n. 13456.

<sup>185</sup> Cass. ss. uu. 28 dicembre 1994, n. 12753, in *Riv. pen.*, 2/1995, 161.

Risulta evidente, infine, che, in considerazione dell'utilizzazione del termine «chiunque», anche le discariche comunali sono soggette a preventivo controllo e autorizzazione.

Tra le attività di gestione penalmente sanzionate nella disposizione di cui all'art. 256 rientra anche l'effettuazione di attività non consentite di miscelazione di rifiuti.

Posto che nell'art. 187 d.lgs. 152/2006 è stabilito il divieto di miscelazione di rifiuti e, contemporaneamente, è ammessa la sua deroga in presenza di determinate condizioni, in base all'art. 256 comma 5, «chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b)».

Fatta salva l'applicazione di questa specifica sanzione, l'art. 187, comma 3, prevede che chiunque violi il divieto di miscelazione sia altresì tenuto a procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati, sempre che ciò sia tecnicamente ed economicamente possibile<sup>186</sup>.

Con il sesto comma dell'art. 256, viene superato un problema sorto nell'applicazione della normativa precedentemente in vigore<sup>187</sup>.

Il nuovo testo, infatti, prevede esplicitamente come illecito la violazione delle disposizioni contenute nel d.P.R. 15 luglio 2003 n. 254, richiamato dall'art. 227, comma 1, lett. b), relativamente al deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi. Quando i quantitativi non superano i duecento litri o quantità equivalenti, il legislatore ha stabilito la sola applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

Come si vede da questa panoramica sulla norma di cui all'art. 256, il tema della responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti è senz'altro di carattere generale,

---

<sup>186</sup> Al riguardo si segnala che esistono due ordini di difficoltà alla concretizzazione di questa sanzione accessoria: innanzitutto, è assai difficile che la separazione di rifiuti miscelati sia tecnicamente possibile, in quanto tale operazione va intesa come unità inseparabile della natura fisico-chimica dei rifiuti miscelati; in secondo luogo, quando anche fosse materialmente possibile separare i rifiuti ormai miscelati, chi non si avvarrebbe della possibilità concessa dall'ordinamento di sostenere l'impossibilità economica dell'operazione, in quanto eccessivamente onerosa?

<sup>187</sup> Secondo P. FIMIANI, *“La tutela penale in materia di rifiuti nel testo unico ambientale: il quadro complessivo”*, in *Rifiuti*, n. 128, p. 8, vi era un difetto di coordinamento tra l'art. 51, comma 6 del d.lgs. 22/1997 laddove si continuava a punire il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, violando così le prescrizioni contenute nell'art. 45, e la disciplina sostanziale contenuta nel d.P.R. 254/2003 che invece aveva abrogato l'art. 45.

nonchè trasversale, rispetto ai soggetti comunemente interessati dalla gestione: il produttore, il trasportatore e l'impianto di destino finale, sia esso per il recupero o per lo smaltimento.

Ciascuno di questi trova, infatti, nelle norme contenute alla parte IV del d.lgs. 152/2006 i riferimenti operativi o, più precisamente, gli obblighi che lo riguardano in quanto soggetto attivo della gestione rifiuti, nonché le conseguenze sanzionatorie poste a suo carico dal legislatore per il mancato rispetto della norma di legge.

#### ***4.6. Bonifica dei siti.***

Secondo la previsione di cui all'art. 257 d.lgs. 152/2006: «Chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti. In caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242, il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da mille euro a ventiseimila euro».

«Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da cinquemiladuecento euro a cinquantaduemila euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose».

«Nella sentenza di condanna per la contravvenzione di cui ai commi 1 e 2, o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino ambientale».

«L'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli articoli 242 e seguenti costituisce condizione di non punibilità per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1».

In tema di bonifiche, nell'ormai abrogato art. 17, comma 2, d.lgs. 22/1997 era previsto che: «chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti (limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli) ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, bonifica (...)».

La sanzione penale collegata a tale disposto, contenuta nell'art. 51 *bis*, era per colui che, verificatosi l'inquinamento o il pericolo concreto di inquinamento, non provvedeva alle procedure di bonifica.

La responsabilità prospettata nel citato articolo è sembrata a dottrina e giurisprudenza ben più ampia di quella generalmente vigente in campo ambientale o, quanto meno, non limitata ai soli casi di dolo e colpa, per la previsione dell'inciso «(...) anche in maniera accidentale».

La parte quarta del d.lgs. 152/2006 dedica un intero titolo, il quinto, alla bonifica dei siti inquinati. Nella nuova disciplina, contenuta negli articoli da 239 a 253, non si ritrova più alcun riferimento alla formulazione letterale dell'art. 17, in particolare quanto al cagionamento di eventi di inquinamento anche in maniera accidentale.

Nella parte normativa non vi è alcun accenno alle cause, dolose o colpose o accidentali, del superamento della soglia di contaminazione, né questo avviene nella parte sanzionatoria.

Se ne conviene che nel d.lgs. n. 152/2006 non esiste più una forma di responsabilità oggettiva per causazione accidentale dell'evento inquinamento, ma occorrerà, per attribuire la sanzione penale di cui all'art. 257, dimostrare almeno la colpa (trattandosi di contravvenzione) dell'inquinatore.

Una fondamentale pronuncia della Corte di cassazione (che conviene riportare integralmente) ha posto in luce le differenze rispetto alla disciplina previgente: «La

procedura operativa e amministrativa per la bonifica dei siti è ora disciplinata dall'art. 242 d.lgs. 152/2006 con regole che non sono completamente sovrapponibili con quelle stabilite dal previgente art. 17 d.lgs. 22/1997, sia perchè:

a) il presupposto generalmente previsto per l'apertura della procedura, secondo la normativa previgente, consisteva nel superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione stabiliti con d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, ovvero nel pericolo concreto e attuale del superamento dei medesimi limiti (art. 17 cit. comma 2); mentre, secondo la normativa vigente, l'anzidetto presupposto consiste nell'accertamento di più precise concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) al di sopra delle quali si apre un procedimento di caratterizzazione e di analisi rischio sito specifica, in esito al quale, se è accertato il superamento di concentrazione soglia di rischio (CSR), è richiesta la messa in sicurezza e la bonifica del sito (art. 242 cit., in relazione all'art. 240);

b) uno specifico presupposto per l'apertura della procedura consisteva nel mutamento di destinazione d'uso del sito che comportasse l'applicazione di limiti di accettabilità più restrittivi (art. 17 cit. comma 13); ma un siffatto presupposto non appare riprodotto negli stessi termini dalla normativa vigente.

Così comparata la procedura amministrativa della bonifica secondo le due diverse normative, si deve quindi osservare che la struttura del reato contravvenzionale di cui all'art. 51 bis d.lgs. 22/1997 è stata ora riprodotta nella fattispecie prevista dall'art. 257 d.lgs. 152/2006, giacchè entrambe le norme puniscono chiunque cagiona l'inquinamento del sito se non provvede alla bonifica secondo la relativa procedura prevista.

Trattasi, secondo l'interpretazione preferibile sotto il profilo letterale e sistematico, di reato di evento a condotta libera o reato causale puro, sottoposto a condizione obiettiva di punibilità negativa<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> Questa linea interpretativa, tra le tante prospettabili, appare quella più ragionevole. Si tratta dell'unica interpretazione costituzionalmente orientata e informata ai principi fondanti della responsabilità penale: solo un sistema che colpisca chi, con dolo o colpa (non anche solo «accidentalmente»), cagiona il superamento di determinati parametri (dopo la loro introduzione), e colpisca solo lui (non indiscriminatamente l'inquinatore, il proprietario del sito inquinato o terzi incolpevoli), qualora egli non provveda a bonifica in conformità ad un progetto studiato, valutato e adattato al

Solo che l'evento è diversamente configurato nelle due fattispecie:

a) in quella previgente, desumibile dal combinato disposto degli artt. 17 e 51 bis, l'evento consiste nell'inquinamento, definito come superamento dei limiti di accettabilità previsti dal d.m. 25 ottobre 1999 n. 471; o nel pericolo concreto e attuale di inquinamento, in qualche modo definibile come avvicinamento ai quei limiti di accettabilità;

b) nella fattispecie vigente prevista dall'art. 257 d.lgs. 152/2006, invece, l'evento è esclusivamente di danno, perchè consiste solo nell'inquinamento (non nel pericolo di inquinamento) ed è definito come superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Ne deriva che secondo la fattispecie vigente l'evento del reato è diverso sotto un duplice profilo:

a) perchè è previsto solo come evento di danno, ossia come inquinamento;

b) perchè l'inquinamento è definito come superamento delle CSR, che è un livello di rischio superiore ai livelli di attenzione individuati dalle CSC e quindi ai livelli di accettabilità già definiti dal d.m. 471/1999. In altri termini, l'inquinamento che perfeziona il reato di cui all'art. 257 d.lgs. 152/2006 è più grave dell'inquinamento che perfezionava il reato di cui all'art. 51 bis d.lgs. 22/1997.

In secondo luogo, anche la condizione obiettiva di punibilità (non provvedere alla bonifica) è configurata nelle due fattispecie a confronto secondo presupposti e regole procedurali non perfettamente sovrapponibili»<sup>189</sup>.

La Corte ha qualificato la clausola di esenzione dalla pena, contenuta nell'art. 257 d.lgs. 152/2006, come condizione obiettiva di punibilità strutturata in forma negativa, a differenza della giurisprudenza precedente<sup>190</sup> che, pur senza dirlo espressamente, ha classificato l'avvenuta bonifica nella categoria delle cause di non punibilità.

La differenziazione tra i due istituti, non agevole sul piano dogmatico, è importante agli effetti pratici.

---

caso concreto, potrà dirsi realmente rispettoso dei principi di personalità della responsabilità penale e di individualizzazione della responsabilità stessa.

<sup>189</sup> Cass. III, sent. 9794 del 29.11.2006 (dep. 8.3.2007), in *Ambiente e sviluppo*, 2008, II, 130 ss.

<sup>190</sup> Si veda, ad esempio, Cass. I, sent. 29855 dell' 8.9.2006 (dep. 13.6.2006), in *Foro it.*, 2007, I, 185.



La condizione obiettiva di punibilità preclude la formazione di una piena illiceità penale, così, ad esempio, la sua verifica incide sulla consumazione del reato (art. 158, comma 2, c.p.) e inibisce l'operatività di ogni conseguenza penale; la causa (sopravvenuta) di non punibilità, invece, presuppone un reato già perfezionato, con la conseguenza che essa esclude soltanto l'assoggettamento a pena, ma non, ad esempio, l'applicazione di misure di sicurezza (come la confisca dell'area inquinata).

Come è stato ben evidenziato dalla dottrina<sup>191</sup> «anche la ragionevolezza dei riflessi pratici di questa impostazione ne conferma la validità».

L'illecito di cui all'art. 257, infatti, non si perfeziona fintanto che non si verifica l'omessa bonifica: in tal modo il soggetto agente è particolarmente stimolato ad adempiere per non incorrere in nessuna conseguenza penale, principale o accessoria.

Al contrario, la configurazione come causa di non punibilità farebbe scemare la funzione premiale connessa alla bonifica. In questo caso il soggetto agente riuscirebbe a sottrarsi solo alla pena principale, e non all'eventuale confisca dell'area.

Sembra opportuno, in questa sede, determinare quale sia il contenuto dell'obbligo da soddisfare per andare esente da pena, gravante sul soggetto agente.

Ogni qual volta il legislatore penale imponga un *facere* (sotto la minaccia diretta o indiretta della pena) il soggetto è considerato adempiente non solo se tiene la condotta indicata dalla disposizione, ma anche quando realizza un diverso comportamento che sia parimenti soddisfacente dell'interesse tutelato.

L'osservanza meticolosa del procedimento indicato nelle apposite disposizioni opera, dunque, come condizione minima ma non esclusiva di esenzione dalla pena: nel senso che fino a quando il soggetto agente rispetta tale procedimento, non potrà ritenersi perfezionato il reato; ma allo stesso esito dovrà giungersi anche quando l'autore dell'inquinamento ha interamente ripristinato l'area seguendo una procedura diversa, ma parimenti efficace, rispetto a quella ordinaria.

---

<sup>191</sup> Si veda D. MICHELETTI, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di F. Giunta, CEDAM, Padova, 2005, p. 1153.

#### **4.7. La “tormentata” vicenda del SISTRI e la violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari.**

Un chiaro esempio della confusione del legislatore ambientale italiano è costituito dalla vicenda normativa in materia di SISTRI.

La realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti era stata inizialmente prevista dalla legge 296/2006 (finanziaria 2007), che riservava per l'anno 2007 una quota non inferiore a 5 milioni di euro delle risorse del Fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «alla realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti, in funzione della sicurezza nazionale ed in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti».

Come si ricorderà, nelle more del varo della legislazione, primaria e secondaria, destinata a disciplinare il funzionamento e garantire la piena operatività del SISTRI, con l'art. 14 *bis* del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (abrogato dalla lett. b), comma 2, dell'art. 6 d.l. n. 138/2011), erano state dettate le modalità di finanziamento del sistema nazionale per il controllo e la tracciabilità.

In seguito erano intervenute le disposizioni, dettate dagli artt. 188 *bis* (Controllo della tracciabilità dei rifiuti) e 188 *ter* (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - Sistri) d.lgs. 152/2006, norme introdotte dagli artt. 16 e 17 del d.lgs. 205/2010, destinate ad occuparsi degli adempimenti documentali del SISTRI, integrandoli e adattandoli sia all'art. 17 della direttiva 2008/98/CE (che prevede la tracciabilità per i rifiuti pericolosi), che al d.m. 17 dicembre 2009 con il quale è stato istituito il SISTRI.

La lett. c) del comma 2 dell'art. 6 d.l. n. 138/2011, abroga espressamente per intero il predetto art. 188 *ter* e il solo comma 2, lett. a), dell'art. 188 *bis*.

Tale previsione dev'essere, tuttavia, coordinata con quella contenuta alla lett. e) dello stesso comma 2 dell'art. 6 d.l. n. 138/2011 che, invece, nell'abrogare il comma 1, lett. b), dell'art. 16 del d.lgs. 205/2010, determinerebbe l'integrale soppressione di ambedue le norme (artt. 188 *bis* e 188 *ter*).

L'abrogato art. 188 *ter* coordinava quanto già previsto dal d.m. 17 dicembre 2009 in merito ai destinatari del sistema che venivano suddivisi in due gruppi: soggetti obbligati e quelli aderenti su base volontaria. Veniva previsto un obbligo di iscrizione a carico di un'ampia categoria di soggetti sostanzialmente coincidenti con quelli tenuti al tradizionale obbligo di invio e compilazione del MUD ex art. 189, comma 3, includendovi anche gli addetti al trasporto intermodale (commi 1 e 2), inserendo un obbligo generalizzato di adesione obbligatoria al sistema per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani nel territorio della regione Campania (comma 3).

Il comma 2, lett. a), dell'art. 188 *bis*, invece, in un'ottica semplificatoria dichiaratamente perseguita dal Governo con il d.l. n. 138/2011, prevedeva, invece, l'alternatività tra l'adesione al SISTRI e la tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario di identificazione dei rifiuti.

A seguito dell'abrogazione della lett. a), invece, viene soppressa proprio la possibilità, per gli imprenditori che ne avevano la facoltà e non l'obbligo, di aderire al SISTRI: l'unico sistema obbligatorio di gestione dei rifiuti resta, dunque, come nel passato, la tenuta dei registri di carico e scarico e la compilazione del F.I.R. (formulario di identificazioni dei rifiuti).

Ciò è, del resto, rimarcato dal comma 3 dell'art. 6 che, dopo aver rassicurato circa la persistente «applicabilità delle altre norme in materia di gestione dei rifiuti», ribadisce espressamente che «ai sensi dell'articolo 188 *bis*, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 152/2006, i relativi adempimenti possono essere effettuati nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché del

formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni».

Di fatto vengono cancellati quasi due anni di sperimentazione del sistema, sacrificando proprio coloro che, per adeguarvisi in vista della imminente introduzione, avevano sostenuto ingenti spese per adeguare gli automezzi adibiti al trasporto rifiuti, per l'acquisto delle black box da installarsi su ogni automezzo e delle chiavi USB necessarie per il funzionamento del sistema.

Altra disposizione normativa che subisce un'improvvisa cancellazione (e che avrà effetti destinati ad incidere anche sul profilo sanzionatorio) è costituita dall'art. 260 *bis* d.lgs. 152/2006.

Tale norma, introdotta dal d.lgs. 205/2010, aveva predisposto un regime sanzionatorio *ad hoc* per le violazioni al sistema di tracciabilità di rifiuti. In sintesi, il d.lgs. 205/2010 aveva previsto un articolato strumentario di sanzioni, penali ed amministrative pecuniarie, in caso di inadempimento degli obblighi introdotti dal d.m. 17 dicembre 2009 e successive modifiche, attraverso gli artt. 260 *bis* e 260 *ter*, quest'ultimo riguardante le sanzioni amministrative accessorie e la confisca a seguito dell'accertamento delle violazioni di cui all'art. 260 *bis*, inspiegabilmente non abrogato ma, di fatto, privato di qualsiasi effetto a seguito del venire meno della norma presupposta costituita dall'art. 260 *bis*.

Vengono meno, quindi, da un lato, le sanzioni amministrative pecuniarie previste nei commi da 1 a 5, quella contemplata dal comma 7, prima parte, nonché dal comma 9 dell'art. 260 *bis*, dall'altro, vengono abrogate le due fattispecie penali di nuovo conio, introdotte dalla disposizione in esame (non ancora operative perché, di fatto, legate all'entrata a regime del SISTRI) e disciplinate dai commi 6, 7, seconda parte ed 8 dell'art. 260 *bis*.

In particolare, quanto alle sanzioni penali, in ordine crescente di gravità, erano le seguenti:

- pena prevista dall'art. 483 c.p. (reclusione fino a due anni): nei confronti di colui che, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, utilizzato

nell'ambito del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti; nei confronti di colui che inserisce un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti; nei confronti del trasportatore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti pericolosi con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei predetti rifiuti; nei confronti di colui che, durante il trasporto fa uso di un certificato di analisi di rifiuti contenente false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimicofisiche dei rifiuti trasportati;

- pena prevista dal combinato disposto degli artt. 477 e 482 c.p. (reclusione da mesi 4 ad anni due): nei confronti del trasportatore che accompagna il trasporto di rifiuti con una copia cartacea della scheda SISTRI – AREA Movimentazione fraudolentemente alterata, ove si tratti di rifiuti pericolosi; detta pena era aumentata fino ad un terzo nel caso di rifiuti pericolosi.

L'intervenuta abrogazione dell'art. 260 *bis*, comporterà, quindi, l'applicabilità, in via esclusiva, delle sanzioni contemplate dall'art. 258 d.lgs. 152/2006, come novellato dal d.lgs.205/2010.

Resta ferma, peraltro, la sanzionabilità, a partire dal 16 agosto 2011, della condotta - depenalizzata dal d.lgs.205/2010 all'atto della novella dell'art. 258 vecchio testo - consistente nel trasportare rifiuti pericolosi senza il formulario di identificazione ovvero nell'indicare nel formulario stesso dati incompleti o inesatti riferiti al trasporto dei suddetti rifiuti.

Come è noto, infatti, il legislatore, con il d.lgs. 121/2011 (entrato in vigore, appunto, il 16 agosto 2011), recante «Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni», ha, di fatto, restaurato la previgente

disciplina sanzionatoria dettata dall'art. 258, prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. 205/2010.

In particolare, l'art. 4, comma 2, lett. b), d.lgs. 121/2011, inserendo un nuovo comma 2 *bis* all'art. 39 del d.lgs. 205/2010 (norma, è bene ricordarlo, non toccata dal d.l. n. 138/2011), prevede l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 258 nella previgente formulazione nei confronti dei soggetti od imprese tenuti obbligatoriamente o facoltativamente ad iscriversi al SISTRI nonché per i Comuni, gli enti e le imprese che gestiscono i rifiuti urbani del territorio della Regione Campania. Dette sanzioni troveranno applicazione in caso di inadempimento degli obblighi previsti dagli articoli 190 (tenuta dei registri di carico e scarico) e 193 (tenuta del F.I.R.) d.lgs. 152/2006.

Il legislatore delegato, nel delimitare il campo di applicazione della norma transitoria, precisa(va) tuttavia, con il d.lgs. 121/2011, che l'applicazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 258 prima della novella del 2010 dovesse applicarsi «fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)».

L'intervenuta soppressione del sistema di tracciabilità dei rifiuti ad opera del d.l. 138/2011, ha, quindi, l'effetto di restaurare *sine die* tale previsione sanzionatoria che, a differenza di quanto previsto dal d.lgs. 121/2011, non sarà più “a tempo” (ovvero correlata all'entrata a regime del SISTRI, ormai soppresso), ma definitiva. Ciò comporterà, quindi, la coesistenza, quantomeno con riferimento alla condotta “ripenalizzata” consistente nel trasportare rifiuti pericolosi senza il formulario di identificazione (ovvero nell'indicare nel formulario stesso dati incompleti o inesatti riferiti al trasporto dei suddetti rifiuti) del vecchio testo dell'art. 258 e del nuovo testo della norma sanzionatoria, quest'ultimo applicabile *tout court* nei confronti dei soggetti che non sarebbero stati obbligati ad iscriversi al SISTRI in base alle previsioni oggi frettolosamente abrogate.

In proposito, si ricorda che con l'art. 193 d.lgs. 152/2006 il legislatore ha disciplinato il «Trasporto dei rifiuti». Secondo quanto previsto nel comma 1 di questa

norma, «Durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati: a) nome ed indirizzo del produttore e del detentore; b) origine, tipologia e quantità del rifiuto; c) impianto di destinazione; d) data e percorso dell'istradamento; e) nome ed indirizzo del destinatario».

Il trasporto di certi rifiuti è un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente. Essa, quindi, necessita di controllo. Per questo motivo sono previsti una serie di adempimenti documentali che il trasportatore deve rispettare per non andare incontro a sanzioni.

In base al comma 4 dell'art. 258 d.lgs. 152/2006, «Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro. Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto»<sup>192</sup>.

#### **4.8. Traffico illecito di rifiuti.**

Nell'art. 259 d.lgs. 152/2006 è sanzionato penalmente il «traffico illecito di rifiuti»: «Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993 n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), e) e d), del regolamento stesso è punito con la

---

<sup>192</sup> Secondo quanto previsto nell'art. 483 c.p., «Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico», «Chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni. Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile, la reclusione non può essere inferiore a tre mesi».

pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi».

«Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto».

La disposizione ricalca esattamente l'art. 53 d.lgs. 22/1997, per cui, al riguardo, si possono sviluppare le medesime riflessioni nate sotto il regime previgente.

E' necessario, innanzitutto, sottolineare la particolare struttura della norma. Nell'art. 259 è disciplinata l'ipotesi di traffico illecito di rifiuti, soggetta a sanzione penale, attraverso un rinvio al reg. 259/93/CEE (ora reg. 1013/06/CE) per la determinazione del contenuto della fattispecie sanzionata. Il regolamento, infatti, nonostante fosse direttamente applicabile nel nostro ordinamento, era sfornito della corrispondente sanzione.

Si tratta di condotte diverse da quelle descritte nell'art. 256. Esse consistono, infatti, non nel semplice trasporto entro i confini nazionali, ma nella spedizione di rifiuti, definita traffico illecito ai sensi del regolamento citato, o nella spedizione di rifiuti elencati nell'allegato II del Regolamento, effettuata in violazione dell'art. 1 comma 3 lett. a, b e c) del regolamento stesso<sup>193</sup>.

La norma non dà una definizione di spedizione. Con tale termine, generalmente, si intende sia l'attività di chi dispone il trasporto da un luogo ad un altro, sia l'attività di chi materialmente lo esegue.

Per effetto del rinvio operato dalla disposizione, la nozione di traffico illecito si ricava dal regolamento. La fattispecie criminosa ricorre qualora si proceda a spedizioni senza che la notifica sia stata inviata a tutte le autorità competenti interessate in conformità alle disposizioni del regolamento comunitario (articolo 26 lett. a); ovvero quando la spedizione sia effettuata senza il consenso delle autorità

---

<sup>193</sup> Si tratta delle spedizioni di quei rifiuti destinati al recupero e riportati nell'allegato II al regolamento stesso.



competenti interessate o effettuata con il consenso di tali autorità ottenuto, però, soltanto grazie a falsificazioni, false dichiarazioni o frode (articolo 26 lett. b-c); ovvero quando la spedizione sia carente nel documento di accompagnamento in modo da determinare uno smaltimento o recupero in violazione di norme comunitarie o internazionali (articolo 26 lett. d-e); oppure, infine, quando la spedizione sia contraria alle norme sulle importazioni ed esportazioni di rifiuti all'interno degli Stati membri (articolo 26 lett. f).

La descrizione delle condotte punibili, si diceva, avviene attraverso il rinvio in blocco alla normativa comunitaria, la quale, a sua volta, non solo fornisce una versione amplissima di traffico illecito, ma, in più, richiama altre disposizioni dalle quali scaturiscono ulteriori rinvii a catena<sup>194</sup>.

La struttura in bianco della norma ha suscitato, dunque, rilievi critici sotto il profilo del rispetto dei principi di tassatività e determinatezza.

Si può sostenere, tuttavia, che in una materia complessa, come quella relativa alla tutela penale dell'ambiente, la tecnica normativa difficilmente avrebbe potuto essere diversa. Inoltre, il rinvio alla normativa comunitaria consente di allineare le legislazioni nazionali, permettendo una maggiore tutela nei confronti di violazioni di carattere transfrontaliero (che coinvolgono più Stati membri).

Si deve tenere presente che il regolamento 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio ha abrogato il regolamento 259/1993/CEE con effetto dal 12.7.2007, per cui i riferimenti al provvedimento abrogato si intendono ora fatti a quello nuovo.

In particolare, l'art. 26 del regolamento 259/1993 trova il suo corrispondente nell'art. 2 punto 35 del regolamento 1013/2006, il quale disciplina le spedizioni illegali. In questa disposizione, tuttavia, non si rinviene alcuna norma concernente il traffico illecito di rifiuti.

---

<sup>194</sup> Sottolinea questo aspetto L. PIETRINI, *Rifiuti*, in *Commentario breve alle leggi penali complementari*, a cura di F. C. Palazzo e C. E. Paliero, CEDAM, Padova, 2003, p. 153.

La dottrina ha comunque verificato la continuità normativa dei due regolamenti, ritenendo che le condotte illecite siano le medesime<sup>195</sup>.

Agli effetti della consumazione, l'illecito si realizza in presenza di una spedizione transfrontaliera, ossia di un trasporto che interessa più Stati, che sia contrassegnata da sistematicità operativa e da previa organizzazione<sup>196</sup>.

L'art. 259, ultimo comma, prevede che con la sentenza di condanna o con il provvedimento emesso ai sensi dell'art. 444 c.p.p. il giudice ordini la confisca del mezzo di trasporto con cui sia stato effettuato il traffico illecito o il trasporto illecito di rifiuti.

La confisca del mezzo, inoltre, consegue anche nei casi di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario o con formulario inesatto o incompleto e nei casi di utilizzo di certificato falso durante il trasporto.

#### ***4.9. Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.***

L'art. 260 d.lgs. 152/2006 contiene l'unico delitto in materia di rifiuti previsto nel decreto stesso. Secondo questa disposizione: «Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni».

«Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni».

---

<sup>195</sup> P. FICO e P. FIMIANI, *Trasporti transfrontalieri: il principio di continuità normativa salve le sanzioni del testo unico ambientale sul traffico illecito*, in *Rifiuti*, n. 11, 2007, pp. 8 ss.

<sup>196</sup> Così E. RONCHI e M. SANTOLOCI, *La riforma dei rifiuti. I nodi critici*, Buffetti, Roma, 2003, p. 48.

«Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter del codice penale, con la limitazione di cui all'articolo 33 del medesimo codice».

«Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente».

Va ricordato, innanzitutto, che con l'art. 22 della legge 23 marzo 2001 n. 93, recante «Disposizioni in campo ambientale»<sup>197</sup>, è stato introdotto nel d.lgs. 22/1997 l'art. 53 bis, che, sotto la rubrica «Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti», contemplava uno specifico e grave delitto, differenziando così tale fattispecie dalle altre ipotesi criminose contemplate nel decreto, ed in genere nella legislazione in materia ambientale, che hanno, infatti, natura contravvenzionale.

Tra l'art. 53 *bis* citato e l'attuale art. 260 del d.lgs. 152/2006 vi è assoluta continuità normativa, posto che la nuova norma rispecchia integralmente la precedente.

Come si diceva, la disposizione contiene il primo delitto contro l'ambiente all'interno di un complesso e disarticolato *corpus* normativo caratterizzato esclusivamente da violazioni sanzionate amministrativamente o da reati contravvenzionali<sup>198</sup>.

L'importanza, in concreto, della configurazione di un'ipotesi di delitto nella materia ambientale è evidente con riguardo alla previsione di una pena elevata ed alla maggiore durata del termine di prescrizione del reato<sup>199</sup>.

A differenza delle contravvenzioni, inoltre, i delitti puniti, come avviene per quello in esame, con pena elevata, consentono l'utilizzo di più incisive misure nel corso delle indagini, come le intercettazioni telefoniche ed eventualmente la custodia

---

<sup>197</sup> Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 4.4.2001 n. 79.

<sup>198</sup> Tale circostanza è evidenziata da G. AMENDOLA, in *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente, commento alla legge 23 marzo 2001 n. 93*, in *Dir. pen. e proc.*, 2001 p. 708.

<sup>199</sup> Si veda L. RAMACCI, *L'articolo 53 bis del d.lgs. 22/97 in Rivistambiente*, n. 10/2003, e *Delitto di "Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione*, in *Riv. pen.*, 2006. Di L. RAMACCI v. in generale *La nuova disciplina dei rifiuti*, La Tribuna, Piacenza, 2006.

cautelare e, dunque, permettono all'autorità giudiziaria inquirente di operare quel salto di qualità, nell'organizzazione delle indagini, che si dimostra essenziale per il conseguimento di risultati efficaci nell'accertamento di condotte illecite di vasta portata.

Prima di illustrare i diversi elementi richiesti per l'integrazione del reato e i principi che la giurisprudenza ha delineato in proposito, sembra opportuno ricordare che l'art. 260 non è applicabile soltanto ai casi di gestione illecita dei rifiuti da parte di strutture criminali, ma anche nei casi di attività organizzate poste in essere abusivamente da soggetti privati o addirittura nell'ambito di enti pubblici che nulla hanno a vedere con le organizzazioni criminali<sup>200</sup>.

Come si ricava dalla semplice lettura della disposizione, si tratta di un reato di pericolo presunto.

Il delitto previsto nell'art. 260 rientra nella categoria dei reati comuni, che possono essere commessi da chiunque e non solo da coloro che posseggano particolari qualifiche soggettive, come ad esempio i titolari di enti od imprese, spesso menzionati nella legislazione penale ambientale. Inoltre, non è necessaria una pluralità di agenti (anche se è difficile immaginare come di una così complessa attività illecita possa essere considerata responsabile una sola persona).

Quanto all'elemento oggettivo nel quale si sostanzia la condotta sanzionata, va osservato che nella norma vengono richiamate in parte attività già specificamente disciplinate nel d.lgs. 152/2006 (come il trasporto, l'esportazione, l'importazione e la gestione dei rifiuti) ed in parte attività più generiche (la cessione e la ricezione), che sono di solito prodromiche ad altre attività tipizzate dalla normativa di settore. Ai fini dell'integrazione del delitto rileva anche l'attività di intermediazione e commercio, che sia svolta in violazione della normativa speciale disciplinante la materia.

I requisiti della condotta riguardano il compimento di più operazioni e l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate tra loro strettamente

---

<sup>200</sup> Anche se nell'ambito della previsione di cui all'art. 260 si colloca principalmente la c.d. «ecomafia», neologismo ormai entrato nel linguaggio comune, che si riferisce a quei settori della criminalità organizzata che hanno fatto del traffico e dello smaltimento illecito dei rifiuti il loro nuovo redditizio business.

correlate, posto che il legislatore utilizza la congiunzione «e» («con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate»).

La condotta deve inserirsi, quindi, nel quadro di un'attività organizzata di stampo imprenditoriale, che si svolga con l'impiego di mezzi stabilmente predisposti. Come sottolineato dalla Corte di cassazione, l'elemento dell'«allestimento di mezzi e attività continuativamente organizzate, deve essere ritenuto sussistente a fronte di una struttura organizzativa di tipo imprenditoriale, idonea ed adeguata a realizzare l'obiettivo criminoso preso di mira anche quando la struttura non sia destinata in via esclusiva alla commissione di attività illecite, cosicché il reato può configurarsi anche quando l'attività criminosa sia marginale o secondaria rispetto all'attività principale lecitamente svolta»<sup>201</sup>.

Altro connotato della condotta è che la stessa deve svolgersi abusivamente, e cioè al di fuori di qualsiasi autorizzazione o comunque di qualsiasi provvedimento che legittimi l'attività, alla luce della normativa vigente. Secondo la giurisprudenza la nozione giuridica di condotta abusiva di cui all'art. 260 comprende, come attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, oltre quella effettuata senza alcuna autorizzazione e quella avente ad oggetto tipologie di rifiuti non rientranti nel titolo abilitativo, anche tutte quelle attività che, per le modalità concrete con cui si esplicano, risultano totalmente difformi da quanto autorizzato, così da non essere giuridicamente riconducibili al titolo abilitativo rilasciato dall'autorità amministrativa.

L'attività abusiva deve avere ad oggetto «ingenti quantitativi di rifiuti», dato in relazione al quale la norma non fissa soglie di punibilità, ma che va riguardato con equilibrio, tenendo presente il quantitativo complessivo dei rifiuti e non quello oggetto delle singole operazioni le quali, considerate singolarmente, potrebbero anche essere qualificate come modeste.

Sotto il profilo soggettivo il delitto è punibile solo a titolo di dolo e presuppone il dolo specifico, costituito dalla finalizzazione della condotta al conseguimento di un

---

<sup>201</sup> Cass. 10 novembre 2005, n. 40827, Carretta, in *Riv. pen.*, 2006, p. 181.

profitto ingiusto, riferibile anche a vantaggi di natura non strettamente patrimoniale che siano comunque contrari a quanto consentito dalla legge. Esso è integrato anche dal mero risparmio di costi o dal perseguimento di vantaggi di altra natura senza che sia necessario, ai fini della configurazione del reato, l'effettivo conseguimento di tale vantaggio.

Per completare l'analisi della norma va rilevato che il secondo comma della norma stessa contempla un'aggravante per il caso in cui l'attività abbia ad oggetto rifiuti ad alta radioattività; per il resto la tipologia dei rifiuti (pericolosi o non pericolosi) non muta la sanzione applicabile, pur essendo certamente rilevante al momento della quantificazione della pena da infliggere a seguito di accertata responsabilità.

Nel terzo comma è stabilito che alla condanna per il delitto in questione conseguono le pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici (art. 28 c.p.), dell'interdizione da una professione o da un'arte (art. 30 c.p.), dell'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (art. 32 *bis* c.p.) e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 32 *ter* c.p.).

In base al quarto comma, con la sentenza di condanna o di patteggiamento il giudice deve obbligatoriamente ordinare il ripristino dello stato dell'ambiente. Quest'ultima espressione, diversa e più generica rispetto a quelle, più tecniche, indicate nelle norme in tema di bonifica dei siti inquinati, consente di ritenere possibile qualsiasi attività che valga, di fatto, ad eliminare i mutamenti arrecati alla situazione ambientale precedente alla condotta illecita. Questo anche se l'attività non si perfezioni secondo le complesse procedure richiamate dalla regolamentazione in tema di bonifica dei siti inquinati.

Secondo l'ultima parte del comma 4 della norma, il giudice può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena, in caso di condanna o di patteggiamento, all'eliminazione del danno o del pericolo arrecati all'ambiente dalla condotta delittuosa, qualora ciò sia concretamente possibile.

L'irreversibilità del danno arrecato all'ambiente costituisce un concreto limite all'applicabilità della disposizione. Allo scopo di non precludere l'impiego di un

efficace strumento persuasivo per la tutela ambientale, sembra opportuno ritenere che la disposizione in parola possa trovare applicazione anche quando, pur essendo impossibile l'integrale eliminazione del danno arrecato all'ambiente, sia nondimeno possibile un'attenuazione delle conseguenze dannose, ovvero un'eliminazione parziale.

## Capitolo Quinto

### LE CARENZE DELLA DISCIPLINA VIGENTE

#### ***5.1. La tecnica di redazione della norme.***

L'esorbitante numero di precetti che compone la legislazione di settore si dimostra del tutto inadeguato ad assicurare una reale tutela dell'ambiente.

Ad un'analisi anche solo superficiale della disciplina relativa risalta, immediatamente, una tecnica di normazione che non può essere additata come esemplare.

A parte rari casi, infatti, il legislatore è stato sordo ad ogni sorta di sollecitazione finalizzata a migliorare il processo di produzione legislativa<sup>202</sup>.

Si tratta di provvedimenti poco ponderati, emanati spesso in ritardo rispetto alle direttive europee o, addirittura, dopo sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia.

Ad evidenziare l'approssimazione nella tecnica di redazione delle norme, già discutibile nel linguaggio adoperato, basti riflettere sul fatto che il legislatore è stato costretto a ritoccare il d.lgs. 152/2006 con numerosi correttivi al fine di rimediare a veri e propri errori di stampa, di linguaggio, di definizioni e di sostanza. Errori che si sarebbero potuti in buona parte evitare con un minimo di attenzione e di riflessione.

L'entità dei rinvii ad altri provvedimenti, poi, genera conseguenze sul piano politico-criminale facilmente immaginabili. E' appena il caso di evidenziare come le finalità assegnate alla pena vengano del tutto vanificate, nel momento in cui si obbliga il destinatario del precetto ad una vera e propria corsa ad ostacoli per cogliere

---

<sup>202</sup> Sul punto si ricordano i rilievi, molto significativi, formulati da F. MANTOVANI, *Il problema dell'offensività del reato nelle prospettive di riforma del codice penale*, in AA.VV., *Problemi generali di diritto penale. Contributo alla riforma*, a cura di G. VASSALLI, 1982, 68. L'insigne Autore sottolinea che il fenomeno della «inflazione legislativa» e quello della «incuria nella tecnica legislativa» favorisce «l'*arbitrium judicis*». Il primo si riferisce all'incapacità di razionalizzare il lavoro legislativo; il secondo costringe l'interprete a continui interventi di «ortopedia per ricercare una logica là dove questa è stata al più pensata».



l'effettivo significato del messaggio del legislatore. In un tale contesto, l'eventuale inflizione della sanzione viene vissuta come una sorta di castigo ingiustificato e, quindi, oltre ad essere inefficace, perché non si comprendono le ragioni della punizione, rischia di avere portata criminogena.

Un'altra caratteristica della legislazione in materia di ambiente è data da un complesso sistema di deroghe che, sicuramente, non facilita l'applicazione della legge. Esso, inoltre, denota la scarsa volontà di confrontarsi realmente con i problemi posti dalla tutela dell'ambiente, concedendo, seppur in presenza di determinate condizioni, una sorta di licenza di inquinare.

Tale meccanismo, non poco censurabile, si completa con un numero assai rilevante di proroghe di vari termini precedentemente stabiliti.

Il sistema delle deroghe, riconoscendo agli enti locali, ed in particolare alle Regioni, il potere di ovviare ai limiti in precedenza stabiliti dallo stesso legislatore, si ripercuote negativamente sulla certezza del diritto, per le possibilità che apre a forme di tutela di tipo casistico e settoriale.

Viene enunciata una regola per poi introdurre, in altre disposizioni, ovvero negli allegati o nelle loro note, numerose deroghe (o anche deroghe alle deroghe)<sup>203</sup>.

Questo meccanismo non può essere considerato esclusivamente "merito" del legislatore ambientale. Si tratta di una risalente tecnica di legiferazione che autorevole dottrina<sup>204</sup> ha definito di «normativa rinnegante», intendendo con questa espressione il modo mediante il quale vengono posti nello stesso contesto normativo (o in testi diversi) due principi tra loro opposti e contrastanti, lasciando a chi detiene il potere la possibilità di valersi dell'uno o dell'altro.

Non meno rilevanti sono le violazioni del principio di tassatività/determinatezza.

Senza voler addentrarsi nelle tante implicazioni che discendono da tale corollario del principio di legalità, due aspetti vanno segnalati in questa sede.

Il primo è che esso rappresenta una delle acquisizioni fondamentali della cultura dello stato di diritto, nel senso che in un sistema codificato la caratteristica essenziale

---

<sup>203</sup> In tal senso G. AMENDOLA, *Le nuove disposizioni*, cit., 19.

<sup>204</sup> Ci si riferisce a I. MEREU, *Storia dell'intolleranza in Europa*, 1988, 4° edizione, 20.

è data proprio dal rispetto della legalità e, quindi, dalla precisione delle sue disposizioni.

Il secondo scaturisce dalla considerazione che la rilevanza del principio di tassatività/determinatezza, scontata in dottrina e sul piano dei principi fondamentali, «non ha trovato adeguato riscontro nella concreta produzione legislativa; sin da quando, con Beccaria e Filangieri, la sua significatività per un sistema penale vicino alle ragioni dell'uomo si rivelò con un'evidenza palmare e fu universalmente riconosciuta, dallo stesso momento è possibile affermare che le sue concrete implicazioni furono in maniera pressoché costante disattese»<sup>205</sup>.

Il legislatore, in materia di ambiente, ha realizzato una costante violazione del principio di determinatezza sin dal 1966, con l'emanazione della legge antismog.

Un esempio è costituito dalla norma di cui all'art. 20 della l. 615/1966. Tale disposizione, infatti, faceva obbligo ai titolari degli stabilimenti industriali di dotare gli impianti di installazioni o dispositivi, in grado di contenere «entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta» l'emissione di fumi, gas, polveri o esalazioni, in grado di porre in pericolo la salute pubblica o di contribuire all'inquinamento atmosferico.

La norma designava una classica fattispecie indeterminata, essendo la locuzione «entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta» del tutto generica e, in quanto tale, svincolata da ogni parvenza di tassatività.

Le difficoltà che si incontravano per stabilire l'idoneità delle installazioni o dei dispositivi ad evitare ulteriori pericoli di inquinamento erano palesi. Come si poteva sostenere che essi fossero i migliori conosciuti dal progresso tecnico? I dispositivi più adeguati ad evitare forme di inquinamento erano quelli brevettati, oppure quelli più noti?

Da qui il rischio di decisioni adottate caso per caso con gravi ricadute sulla certezza del diritto.

---

<sup>205</sup> S. MOCCIA, *La promessa non mantenuta. Ruolo e prospettive del principio di determinatezza/tassatività nel sistema penale italiano*, 2001,3.

Inoltre, nel caso in cui il giudice non possedesse adeguate e approfondite conoscenze su determinati aspetti estremamente tecnici, non avrebbe mai potuto ricostruire, direttamente, i termini della condotta che si voleva incriminare, ma avrebbe dovuto ricorrere all'indispensabile aiuto degli esperti, periti, consulenti.

Purtroppo, le cose non sono migliorate col tempo.

Nell'art. 137, comma 13, d.lgs. 152/2006 è contemplato lo scarico nelle acque del mare da parte di navi o aeromobili contenente determinate sostanze. In proposito viene stabilito che «si applica sempre la pena dell'arresto da due mesi a due anni se lo scarico nelle acque del mare da parte di navi od 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 e purché in presenza di preventiva autorizzazione da parte dell'autorità competente».

Come visto nel capitolo III, la disposizione generale prevede, però, una particolare eccezione fattuale, che ha destato non poche critiche e difficoltà di applicazione. La seconda parte della norma in commento, infatti, prevede una specifica esimente nel caso in cui gli scarichi siano «in quantità tali da essere resi rapidamente innocui» dai naturali processi chimico-fisici che si verificano in mare, purché sussista una preventiva autorizzazione da parte della autorità competente.

Si tratta di una disposizione che «finisce per rimettere all'azione della natura ... la configurabilità o meno del reato»<sup>206</sup>.

Inoltre, non pochi problemi scaturiscono dalla trasformazione dell'avverbio «rapidamente» in un concetto privo di interpretazioni discordanti (sono necessari giorni, mesi, anni?).

A parte ciò, si condivide pienamente l'opinione di chi afferma che si è in presenza di una norma ideata per proteggere l'ambiente che finisce per essere criminogena<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> Così E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit., 139.

<sup>207</sup> E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit., 139.

Al trasgressore che intende disfarsi di scarichi con sostanze vietate conviene scegliersi uno specchio d'acqua il meno inquinato possibile. Lì, presumibilmente, saranno maggiormente attivi i processi naturali in grado di neutralizzare rapidamente la portata inquinante dello scarico.

Ancora, secondo quanto previsto nell'art. 256, comma 1, d.lgs. 152/2006 viene punito: «chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216».

La norma, ad un primo esame, appare chiara e precisa. Tuttavia, se si analizzano gli articoli espressamente richiamati, ci si immette, in una sorta di circolo vizioso di rinvii e prescrizioni, che non facilitano di certo la lettura e la conseguente applicazione della disposizione citata.

Problemi non meno rilevanti, sotto il profilo della tassatività/determinatezza del tipo criminoso, solleva la fattispecie di cui all'art. 260: «Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni».

«Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni» (...).

Le locuzioni utilizzate, quali «allestimento di mezzi e attività continuative organizzate», «ingenti quantitativi di rifiuti», «alta radioattività», sono di un tale genericità ed evanescenza da rendere indispensabile l'opera del giudice, con le ovvie conseguenze sul piano dell'interpretazione e, quindi, dell'applicazione oscillante.

L'intera normativa in materia di ambiente va, pertanto, sempre più caratterizzandosi per l'aperto contrasto col principio di legalità. Il ruolo rivestito dalla corretta redazione di norme chiare e univoche è noto: solo tale tipo di normazione

mette il destinatario nella reale possibilità di conoscere ciò che è permesso e ciò che è vietato.

L'ennesima caratteristica negativa della legislazione ambientale è rappresentata dal meccanismo delle proroghe. Ciò conferma il fatto che il legislatore dei provvedimenti contro l'inquinamento si muove senza avere davanti agli occhi un quadro particolarmente preciso e, quindi, senza una strategia globale di risoluzione del problema.

Le continue proroghe evidenziano anche la fretta che sta alla base delle varie leggi e, soprattutto, fanno aumentare il tasso di confusione e di incertezza, finendo per agevolare comportamenti illeciti.

Non meno gravi, inoltre, sono le conseguenze sui procedimenti penali avviati proprio per l'inosservanza dei termini, le cui proroghe ne determinano la sospensione.

Gli esempi sono numerosi e risalenti nel tempo. La sola legge Merli è stata oggetto di un numero assai cospicuo di rinvii dei termini precedentemente stabiliti.

Da ultimo, può richiamarsi la vicenda relativa al SISTRI. Come visto, dopo numerose proroghe per l'avvio del sistema di tracciabilità informatica dei rifiuti, esso è stato abrogato con buona pace di tutti coloro che, per adeguarvisi, hanno speso tempo e soldi.

Un altro principio che la normativa in materia di ambiente viola costantemente, secondo parte della dottrina, sarebbe quello della riserva di legge<sup>208</sup>. Ciò a causa della numerosa presenza di norme penali in bianco.

Queste ultime, oltre a vanificare le ben note funzioni di garanzia formale assolute dal principio costituzionale di cui all'art. 25, comma 2, Cost., vanificherebbero anche quelle di tipo sostanziale, relative ad un trattamento omogeneo per tutti i consociati in rapporto a medesime situazioni.

Come noto, secondo un primo orientamento, sono costituzionalmente legittime le norme penali in bianco che rinviando ad atti amministrativi individuali e concreti; sono

---

<sup>208</sup> Sulla violazione del principio di riserva di legge si veda, tra gli altri, M. CATENACCI, *Rapporti tra tecniche penali e amministrative nel sistema italiano dell'ambiente*, in *Protection of the environment*, cit., 263.

costituzionalmente illegittime quelle norme penali il cui precetto è definito da provvedimenti generali ed astratti del potere esecutivo.

Secondo un altro orientamento, invece, le norme penali in bianco sono compatibili con il principio di riserva di legge quando la legge predefinisce in modo abbastanza tassativo i caratteri, i presupposti, il contenuto ed i limiti dei provvedimenti amministrativi integrativi del precetto penale.

Per quel che qui interessa, si deve richiamare una diversa “lettura” del rinvio a norme extrapenali o ad atti amministrativi in materia ambientale<sup>209</sup>.

Tale interpretazione critica la tesi in base alla quale i reati previsti dalla legislazione antinquinamento sarebbero tutti previsti da norme penali in bianco, o parzialmente in bianco.

In particolare, si sostiene che le fattispecie che puniscono l'esercizio non autorizzato di attività, non possono annoverarsi nella categoria delle norme penali in bianco, laddove la norma penale predefinisca in modo sufficientemente determinato la tipologia di condotte che costituisce oggetto di autorizzazione.

Con riguardo alle fattispecie che puniscono il superamento di limiti tabellari, invece, si afferma che esse non possono annoverarsi nella categoria delle norme penali in bianco in tutti i casi in cui le condotte punite dalla norma penale siano direttamente descritte dalla norma penale ed al limite tabellare venga affidata una funzione di specificazione tecnica del contenuto del precetto.

L'autorizzazione ed i limiti tabellari costituirebbero, pertanto, elementi normativi di fattispecie.

Secondo la tesi in esame sono annoverabili nella categoria delle norme penali in bianco soltanto gli illeciti penali che puniscono l'inosservanza di ingiunzioni o ordini della pubblica autorità ( es. art. 255, comma 3, d.lgs. 152/2006 Abbandono di rifiuti; art. 257 d.lgs. 152/2006 152/2006, Bonifica dei siti).

In questi casi, infatti, il precetto penale non descrive la condotta sanzionata le cui caratteristiche variano al variare del contenuto dell'ordine amministrativo.

---

<sup>209</sup> L'interpretazione in commento è di L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, cit.

## ***5.2. Le tecniche di tutela adottate e le tensioni col principio di offensività.***

Come risulta dall'analisi condotta nelle pagine precedenti, la legislazione penale in materia ambientale si contraddistingue attualmente, in Italia come in molti altri Paesi d'Europa, per essere costituita da disposizioni che rientrano nel modello cosiddetto sanzionatorio puro<sup>210</sup>. Si tratta di norme, cioè, «per lo più aggregate a complessi amministrativi di disciplina, e gli illeciti da esse previsti si incentrano sull'inosservanza di disposizioni di fonte o natura amministrativa»<sup>211</sup>.

Questo modello nascerebbe dalla “accessorietà del diritto penale al diritto amministrativo”<sup>212</sup>, vale a dire dal fatto che le condotte sanzionate non sarebbero individuate in virtù di concreti danni al bene ambiente, ma in virtù della mancata osservanza di prescrizioni dettate dalla Pubblica Amministrazione, ponendo così in essere reati di pericolo astratto o presunto.

Preliminarmente è necessario ricordare che, come visto, il d.gs. 152/2006, nella specie, si suddivide in tre sottosistemi tematici. Vi è una parte dedicata alla tutela delle acque, che ha un'unica norma deputata a raccogliere un coacervo di fattispecie penalmente rilevanti, di natura esclusivamente contravvenzionale (l'art. 137 e i suoi 13 commi), che completa un articolato quadro di tutela dall'inquinamento idrico, composto anche dall'insieme delle violazioni amministrative contenute nell'art. 133 e dal sistema di regolamentazione delle risorse idriche predisposto attraverso le definizioni e le procedure. Vi è poi una parte dedicata alla disciplina dei rifiuti, la quale è costituita da un insieme di disposizioni di carattere eterogeneo, e in cui le

---

<sup>210</sup> Concorde la totalità della dottrina. Si vedano, per esempio: C. BERNASCONI, *Il difficile equilibrio tra legalità ed offensività nella tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2003, 47 ss.; M. CATENACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, cit., 294; L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 87 ss.

<sup>211</sup> M. CATENACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, cit. 293.

<sup>212</sup> Espressione coniata dal diritto tedesco, nel quale si parla di *Prinzip der Verwaltungsakzessorietät*.

norme incriminatrici vanno dall'art. 254 all'art. 263. Infine, vi è la parte quinta, a tutela dell'aria, il cui apparato sanzionatorio si concentra nell'art. 279.

Fatta questa dovuta premessa di carattere logistico e contenutistico, analizzando il decreto citato, è possibile rinvenire quattro tipologie di reati, che si ripetono per ogni disciplina affrontata:

- Un primo modello è incentrato sull'esercizio di una determinata attività in assenza di autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata. Si rifanno a questo modello le fattispecie di illecito sia in materia di acqua<sup>213</sup>, sia in materia di rifiuti<sup>214</sup> e di aria<sup>215</sup>, avendo ovviamente a oggetto attività completamente diverse tra loro: dall'effettuazione di nuovi scarichi nell'acqua, allo smaltimento di rifiuti, all'apertura di un nuovo impianto industriale.
- Un secondo tipo strutturale è quello in cui la condotta illecita consiste nell'omessa segnalazione alla pubblica Autorità di dati rilevanti. Questo tipo di obbligo si rinviene negli artt. 137, comma 7<sup>216</sup>, sulla tutela delle acque e 279, comma 3<sup>217</sup>, sulla tutela dell'aria. Ma, per esempio, anche l'intero d.lgs. sull'immissione di OGM 08.07.2003, n. 224 e la legge 07.02.1992, n. 150 sul commercio di specie in via di estinzione si basano sulla previa comunicazione

---

<sup>213</sup> Art. 137 comma 1 d.lgs. 152/2006: «Chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da 1.500 euro a 10.000 euro».

<sup>214</sup> Art. 256 comma 1 d.lgs. 152/2006: «Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:

a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;

b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

<sup>215</sup> Art. 279 comma 1 d.lgs. 152/2006: «Chi inizia a installare o esercisce uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 258 euro a 1.032 euro. Con la stessa pena è punito chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'articolo 269, comma 8. (...)».

<sup>216</sup> Il comma recita: «Al gestore del servizio idrico integrato che non ottempera all'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 110 comma 3 [sulla comunicazione di accettazione di rifiuti e materiali nei propri impianti, NdA], o non osserva le prescrizioni o i divieti di cui all'articolo 110 comma 5 [sulla specificità delle informazioni trasmesse, NdA], si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o l'ammenda da 3.000 euro a 30.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi e la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e l'ammenda da 3.000 euro a 30.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

<sup>217</sup> L'art. enuncia: «Chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione prescritta ai sensi dell'articolo 269 comma 6 [sull'obbligo di comunicazione di inizio di esercizio di un impianto, NdA], (...), è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro».



di dati e notizie all'autorità competente. Talvolta, l'obbligo di comunicazione non proviene dalla legge, ma da provvedimenti amministrativi generali ed astratti<sup>218</sup>.

- Un altro schema è quello che si incentra sul superamento di valori limite di emissione e/o immissione di sostanze nocive per l'ambiente, i quali sono generalmente ubicati in allegati o in tabelle la cui compilazione e aggiornamento spettano il più delle volte a organi amministrativi di vario rango (per esempio il Ministro dell'ambiente) e che vengono richiamati dalle fattispecie penali incriminatrici. Rientrano in questo modello gli artt. 137, comma 5<sup>219</sup>, e 279, comma 2<sup>220</sup>.
- Infine, il modello più frequentemente usato dal legislatore nel decreto del 2006 è sicuramente quello in cui si qualifica come illecito penale la disobbedienza a disposizioni di provvedimenti individuali e concreti emanati dall'Autorità di controllo: si parla di inosservanza del contenuto precettivo di un atto autorizzatorio, di ingiunzioni, ordini, etc.. Costituiscono esempi di tale tipologia di illeciti gli artt. 137, comma 12<sup>221</sup>, 256, comma 4<sup>222</sup>, e 279, comma 2<sup>223</sup>. Si è di fronte in questi casi, secondo parte della dottrina, allo schema tipico delle norme penali in bianco<sup>224</sup>.

---

<sup>218</sup> È il caso dell'art. 279, comma 3, dove prevede la sanzione penale in caso di mancata «preventiva comunicazione prescritta (...) ai sensi dell'articolo 272, comma 1».

<sup>219</sup> «Chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo Allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da 6.000 euro a 120.000 euro».

<sup>220</sup> «Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione o le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 (...) è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro».

<sup>221</sup> L'articolo, relativo alla disciplina di tutela delle acque, dispone: «Chiunque (...) non ottemperi ai provvedimenti adottati dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 87 comma 3, è punito con l'arresto sino a due anni o con l'ammenda da 4.000 euro a 40.000 euro».

<sup>222</sup> Il comma dispone che, in tema di rifiuti, «Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni (...)».

<sup>223</sup> Dove si legge, in materia di tutela dell'aria: «Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola (...) le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente ai sensi del presente titolo è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro».

<sup>224</sup> Il concetto di norma penale in bianco, peraltro, è discusso. Si veda, per un approfondimento: C. BERNASCONI, *Il difficile equilibrio tra legalità ed offensività*, cit., 65 ss. L'Aurice evidenzia come parte della dottrina definisca norme

Se pur variamente strutturati, gli illeciti ambientali risultano comunque tutti (o quasi tutti) riconducibili alla categoria dei reati cosiddetti di pericolo astratto o presunto<sup>225</sup>.

Come noto, si intendono con questa etichetta quelle fattispecie di illecito in cui il legislatore sceglie di anticipare la tutela penale: la realizzazione dell'illecito viene in essere non quando sia effettivamente leso il bene giuridico protetto, ma a seguito della mera realizzazione di condotte che il legislatore ha assunto, sulla base di leggi di scienza o esperienza, come generalmente pericolose. In altre parole, è sufficiente porre in essere un comportamento che non rientri negli *standard* di sicurezza imposti in via preventiva, perché scatti la presunzione di messa in pericolo – in questo caso del bene ambiente – e sia integrato il reato<sup>226</sup>.

La particolarità dei reati di pericolo astratto consiste nel fatto che non è richiesto al giudice penale di accertare se quella certa condotta in esame abbia, nel caso concreto, effettivamente messo in pericolo il bene giuridico protetto. Ciò in quanto, operando la presunzione *ex lege*, è sufficiente che quella condotta tipizzata dalla norma penale sia stata posta in essere.

Questa caratteristica reca in sé il rischio che in alcuni casi vengano punite condotte che sono sì astrattamente riconducibili alla fattispecie tipica, ma nella realtà prive di qualunque pericolosità pronosticata dal legislatore, con una violazione del principio di offensività.

Negli anni Settanta, ebbe inizio tra i giuristi una discussione intorno a un eventuale radicale contrasto dei reati di pericolo astratto con il principio *nullum crimen sine iniuria*, e, quindi, su una incompatibilità con la Costituzione, di cui non è possibile

---

penali in bianco le disposizioni che sanzionano l'inosservanza di prescrizioni concrete e individuali dell'Autorità, che costituirebbero il vero e proprio precetto penale; mentre come secondo altra parte della dottrina si tratterebbe in questi casi di una mera «attuazione storica di un elemento già previsto dalla fattispecie criminosa», essendo l'obbligo penale già «compiutamente descritto in forma generale e astratta dalla proposizione normativa»: norma penale in bianco sarebbe allora la disposizione penale che rimandi ad atti amministrativi generali ed astratti «suscettibili, dunque, di applicazione indefinita».

<sup>225</sup> Secondo parte della dottrina è necessaria una distinzione tra i termini astratto e presunto: si veda in questo senso, tra molti: M. GALLO, *I reati di pericolo*, in *Il foro penale*, Napoli, 1969, 3 ss.

<sup>226</sup> La definizione è pacifica in dottrina e giurisprudenza. Si vedano, tra gli altri: M. CATENACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, cit., 295; G. FIANDACA, *Note sui reati di pericolo*, in *Il Tommaso Natale*, Palermo, 1977, 175 ss.; G. MARINUCCI–E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2006, 171.

dar conto in questa sede e per la quale si rimanda all'abbondante letteratura in proposito<sup>227</sup>.

Oggi, comunque, la questione è quasi del tutto accantonata. La preoccupazione degli studiosi non è più tanto quella di giustificare l'esistenza della tipologia di reati di pericolo presunto in sé, quanto più quella di armonizzarla al dettato costituzionale, cercando di individuare strumenti che, una volta introdotta un'incriminazione basata su un'attitudine lesiva presunta, siano in grado di evitare che il giudice punisca fatti tipici ma sostanzialmente inoffensivi.

La Corte Costituzionale ha più volte sancito che il principio di offensività debba essere indiscutibile e necessario principio ermeneutico in ogni valutazione dell'organo giudicante: il che significa che laddove la condotta tipica «sia assolutamente inidonea a porre a repentaglio il bene giuridico tutelato (...) viene meno la riconducibilità della fattispecie concreta a quella astratta, proprio perché la indispensabile connotazione di offensività in generale di quest'ultima implica di riflesso anche la necessità che in concreto la offensività sia ravvisabile almeno in grado minimo, nella singola condotta dell'agente, in difetto di ciò, venendo la fattispecie a rifluire nella figura del reato impossibile (art. 49 cod. pen.)»<sup>228</sup>.

Come giustamente segnala attenta dottrina, adottando questa prospettiva, emergono due punti critici: il primo, dogmatico, è rappresentato dal rischio di annullare le differenze tra reati di pericolo astratto e di pericolo concreto; il secondo, politico-criminale, è che si possano trascurare le ragioni processuali che giustificano l'adozione da parte del legislatore del reato di pericolo astratto anziché concreto –

---

<sup>227</sup> Per una dettagliata esposizione del problema, si vedano C. BERNASCONI, *op. ult. cit., passim* e G. FIANDACA, *op. ult. cit.*, 175 ss., il quale evidenzia l'opportunità di introdurre nel sistema penale fattispecie di pericolo astratto, soprattutto nei campi della vita umana in cui si svolgono attività tecnologicamente evolute, che introducono nella società un apparato rischio per beni di alto rango. Nello stesso senso, con particolare riferimento ai reati ambientali, si veda G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *op. ult. cit.*, 173. I due illustri Autori sostengono che in relazione a beni collettivi, quali l'ambiente, in cui l'offesa proviene dal cumularsi di una pluralità di condotte ognuna di per sé innocua, la sanzione della singola condotta, che violi degli *standard* predeterminati, sia necessaria per prevenire il danno finale. In senso sostanzialmente conforme, pur argomentando anche con la concezione antropocentrica: F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia*, cit., 118 ss.

<sup>228</sup> Corte Cost., 24 luglio 1995, n. 360. Si veda anche la sent. Corte Cost. 11 luglio 2000, n. 263: «L'articolo 25 (...) postula, infatti, un ininterrotto operare del principio di offensività dal momento della astratta predisposizione normativa a quello della applicazione concreta da parte del giudice, con conseguente distribuzione dei poteri conformativi tra giudice delle leggi e autorità giudiziaria, alla quale soltanto compete di impedire, con un prudente apprezzamento della lesività in concreto, una arbitraria ed illegittima dilatazione della sfera dei fatti da ricondurre al modello legale».

vale a dire il fatto che la prova della lesività di singole condotte notoriamente pericolose solo nella loro cumulazione è diabolica se non impossibile, ma non per questo si vuole rinunciare a reprimerle<sup>229</sup>.

La stessa dottrina è giunta ad individuare un modo – concretamente ed attualmente percorribile – per superare l'*impasse*, proponendo semplicemente che la presunzione nei reati di pericolo astratto sia considerata una presunzione relativa. Essa opererebbe fino a che l'imputato non dimostri l'assenza di pericolosità della condotta concreta, allegando per prima cosa fatti e atti specifici che lo provino e dimostrando, in secondo luogo, di essere in presenza di una o più circostanze che, sulla base di una prova scientifica, annullino la prognosi di pericolosità effettuata dal legislatore rendendo il reato impossibile *ex art. 49 cod. pen.*<sup>230</sup>.

Chiaramente, non deve in alcun modo essere possibile superare la presunzione di legge facendo riferimento a situazioni di fatto che dimostrerebbero solamente che “non è successo niente”, altrimenti verrebbe meno il senso stesso dell'esistenza di questa tipologia di reati.

D'altra parte, sembra in qualche modo che il ricorso ai reati di pericolo astratto in materia ambientale sia irrinunciabile. Come evidenziato da moltissimi autori<sup>231</sup>, infatti, il danno all'ambiente è un evento che si manifesta solamente dopo un accumulo di condotte seriali indipendenti tra loro, ognuna delle quali contribuisce in maniera minima e impercettibile al danneggiamento, e, anzi, ognuna delle quali è di per sé inidonea ad una radicale alterazione dell'ecosistema.

La dottrina ha sottolineato «l'inutilizzabilità del parametro nomologico per spiegare il macroevento dannoso»: infatti «la spiegazione dell'evento non deriva dalla mera sommatoria delle potenzialità interattive delle singole condotte. Anzi, dalla convergenza delle condotte scaturiscono effetti di gran lunga superiori che oltrepassano la causalità contributiva di ciascuna condotta: l'interazione tra le stesse o

---

<sup>229</sup> M. CATENACCI, *op. ult. cit.*, 301.

<sup>230</sup> L'esempio che viene portato è quello per cui si dimostri l'esistenza nel caso concreto di un'altra legge di copertura che sia in grado di annullare la prognosi effettuata dal legislatore, come nel caso in cui, per esempio, si siano sviluppati speciali anticorpi naturali all'attitudine dannosa dello scarico di rifiuti.

<sup>231</sup> *Ex pluribus*: C. BERNASCONI, *op. ult. cit.*; G. FIANDACA, *op. ult. cit.*, 175 ss.; F. GIUNTA, *op. ult. cit.*, 118 ss; G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale*, cit., 173; L. SIRACUSA, *op. ult. cit.*

con altri fattori dà luogo ad un fenomeno qualitativamente diverso caratterizzato da una dannosità sensibilmente superiore rispetto a quella che poteva attendersi dalla somma delle condotte» e che la scienza non sa spiegare<sup>232</sup>.

In altre parole, quel che sembra abbia fatto propendere il legislatore per i reati di pericolo astratto anziché di pericolo concreto o di danno, nella normativa complementare ambientale, fino ad ora, è la difficoltà di accertamento – a carico del PM – del nesso causale tra la condotta del singolo e il danno all’ambiente, reputato da molti una vera e propria *probatio diabolica*, tanto da rischiare di portare ad una inapplicabilità di fatto delle norme sanzionatorie stesse, con conseguente impunità di eventuali comportamenti che comunque potrebbero compromettere l’integrità del bene.

È stato segnalato, infine, come il reato di pericolo – in generale, ma in particolare quello di pericolo astratto – sia il mezzo più idoneo per finalità di prevenzione<sup>233</sup>, necessarie in una società di rischio come quella odierna, dove il progresso tecnologico crea sempre più occasioni di pericolo per l’ambiente<sup>234</sup>.

Si potrebbe opporre un’osservazione, però, relativamente al primo punto: se si instaura legislativamente un meccanismo (quale quello dei reati di pericolo astratto) per risparmiare alla pubblica accusa una *probatio diabolica*, non si provoca poi l’effetto simmetrico, cioè di porla a carico dell’imputato?

Un’altra questione assai dibattuta in relazione ai reati ambientali e alla loro peculiare strutturazione, è quella che ruota intorno al concetto di “tutela di funzioni”.

Si sostiene infatti che le norme incriminatrici in materia ambientale, essendo per molta parte per lo più sanzionatorie di disobbedienze al precetto amministrativo, tutelerebbero esclusivamente funzioni amministrative di governo.

Si tratta di un modulo di incriminazione già teorizzato nel 1902 sotto l’espressione “diritto penale amministrativo” (*Verwaltungsstrafrecht*), coniata per indicare che la

---

<sup>232</sup> C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, 21.

<sup>233</sup> G. DI NARDO – G. DI NARDO, *I reati ambientali*, Padova, 2006, pag 57.

<sup>234</sup> In senso nettamente contrario: R. BAJNO, *La tutela dell’ambiente nel diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1990, pag 360; A. L. VERGINE, *Ambiente nel diritto penale (tutela dell’)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Vol. IX, Torino, 1995, pagg 761 ss.

minaccia di sanzionare la mera disobbedienza di atti amministrativi avrebbe lo scopo di assicurare al meglio il diritto dei cittadini al sostegno da parte dello Stato (*Unterstützungsanspruch*) nel conseguimento del benessere (*Wohlfartsförderung*)<sup>235</sup>.

La maggiore critica che si rivolge a questa tecnica di incriminazione è quella per cui la si ritiene difficilmente conciliabile col principio di offensività del reato<sup>236</sup>.

A questo proposito, è stata operata un'analisi completa del dibattito, la quale individua tre orientamenti.

Un primo, secondo il quale le funzioni amministrative di governo non possono considerarsi un vero e proprio bene giuridico: esse non sono preesistenti alla norma penale, ma sono il risultato di scelte della maggioranza al potere e per questo motivo sono suscettibili di arbitri statuali<sup>237</sup>.

Un altro orientamento ammette, da un lato, che le funzioni amministrative di governo non costituiscono di per sé il bene giuridico offeso dai reati di disobbedienza e, dall'altro, che però la loro tutela è strumentale alla salvaguardia di un bene giuridico finale, che risulta protetto indirettamente. Secondo parte della dottrina è questa l'interpretazione da preferire, in quanto è in considerazione del bene giuridico finale che si effettua il giudizio di proporzione e sussidiarietà che legittima l'intervento penale. In altre parole, la compatibilità col principio di offensività si ottiene semplicemente facendo una valutazione della significatività del bene finale: nel caso dell'ambiente, il bene giuridico è tanto importante da consentire sicuramente il ricorso alla pena<sup>238</sup>. In particolare, si ritiene che, considerando il legislatore astrattamente pericolose determinate condotte che si discostano dalla modalità di svolgimento stabilita dalla P.A., tanto basterebbe per dimostrare che la tutela delle funzioni amministrative è strumentale alla tutela del bene finale ambiente.

---

<sup>235</sup> J. GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlin, 1902, il quale sostiene, che «il diritto penale amministrativo (...) ha in comune con (l'autentico diritto penale, NdA) solo la forma, ma rimane per sua natura un istituto di governo». Citato in M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 61.

<sup>236</sup> In particolare riferimento al *Verwaltungsstrafrecht*, si rimanda, per una visione estremamente critica, a M. CATENACCI, *op. ult. cit.*, 63 ss.

<sup>237</sup> Tra i molti, la tesi è sostenuta da M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 92 ss.; A. L. VERGINE, *Ambiente nel diritto penale (tutela dell')*, cit.

<sup>238</sup> F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia*, cit., 1112.

In base a quest'ultimo orientamento, uno sviluppo coerente della concezione che esclude alle entità non materiali la qualifica di beni giuridici, condurrebbe alla «improbabile conclusione di delegittimare intere sezioni del diritto penale classico, come quella dei reati contro l'amministrazione della giustizia» e anche, per esempio, quella dei reati contro la personalità dello Stato, l'onore, il sentimento religioso o la moralità pubblica.

Ciò che qui più rileva è come sia fondamentale sdrammatizzare l'importanza che al tema in questione è data, eliminando la contrapposizione – di portata ideologica, più che pratica – tra tutela di beni e tutela di funzioni. Anche «le attività inerenti a funzioni proprie di nuovi organi di governo dell'economia, non meno di quelle inerenti alle tradizionali funzioni dello Stato, sono autentici beni giuridici» che possono essere impediti, ostacolati e turbati da parte di comportamenti dell'uomo, e che sono quindi «capaci di tutela penale, non diversamente dai beni che si incarnano in entità materiali»<sup>239</sup>. Viene così risolto, tra l'altro, ogni dubbio su possibili incongruenze col principio di offensività.

A chi scrive pare che la soluzione della compatibilità dei reati ambientali con il principio di offensività sia molto più semplice di quanto possa sembrare. Ciò soprattutto alla luce dell'analisi svolta nelle pagine precedenti.

Come visto nel capitolo I, in tema di nozione giuridica di ambiente, risulta opportuna la sostituzione della visione antropocentrica con quella ecocentrico/moderata.

Ciò significa che il bene ambiente sarà considerato come rilevante in sé e per sé, e non in quanto funzionale alla tutela di altri interessi. Esso, tuttavia, non prevarrà su tutti gli altri beni giuridici costituzionalmente rilevanti (come vorrebbe, invece, una concezione ecocentrica estrema), ma dovrà essere bilanciato con gli stessi.

L'intervento dell'uomo sull'ambiente, quindi, non sarà vietato, ma consentito entro certi limiti.

---

<sup>239</sup> G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Vol. I, Milano, 2001, 551 ss.

Da questo punto di vista, se si guarda a tutta la legislazione di settore, appare evidente come esista un livello di inquinamento consentito quale effetto fisiologico dello sviluppo socio-economico, ritenuto utopistico il perseguimento di una crescita senza inquinamento.

In una prospettiva oggettiva, se si guarda ai risultati delle discipline scientifiche, ci si avvede che qualsiasi emissione, immissione, deposito di rifiuti, etc. costituisce un elemento che altera lo *status quo* esistente in natura<sup>240</sup>.

Fatte queste premesse, si deve ricordare che, dal punto di vista penalistico, adottando una nozione ecocentrico/moderata di ambiente, questo viene a coincidere con l'equilibrio ecologico dell'acqua, dell'aria e del suolo (bene collettivo consumabile).

I vantaggi della “nuova” nozione di bene ambiente sono i seguenti:

- concretizzazione del bene, il quale risulta scomponibile nelle singole componenti materiali che lo costituiscono (acqua, aria, suolo), materialmente offendibili;
- settorializzazione dell'ambito della tutela penale ambientale, che viene ad essere distinta dalla tutela del territorio e dalla tutela del paesaggio (in conformità all'art. 117 cost.).

La “nuova” nozione di bene ambiente incide notevolmente sulle tecniche di incriminazione e sulla loro valutazione.

La concretezza del bene renderebbe possibile anche il ricorso a fattispecie di danno. Tuttavia, come accennato, il prevalente ricorso al pericolo astratto è giustificato:

- 1) dalla natura seriale/cumulativa delle condotte inquinanti, che rende impossibile l'accertamento del nesso causale tra il singolo atto umano e il macroevento lesivo;
- 2) dalla tardività di un intervento penale che abbia luogo quando il danno ecologico si sia già verificato e non risulti più reversibile o riparabile;

---

<sup>240</sup> Ciò è evidente se si esaminano le definizioni di inquinamento fornite dalle discipline scientifiche in materia di inquinamenti.



3) dalla rilevanza sociale e costituzionale del bene protetto.

La nozione ecocentrico/moderata, inoltre, agevola nella tipizzazione di fattispecie di pericolo astratto compatibili con il principio di offensività.

Ciò alla luce delle seguenti considerazioni. L' idoneità lesiva della condotta punita deve essere valutata dal legislatore con riferimento all' equilibrio ecologico dei singoli microecosistemi sui quali incide l' azione umana; i singoli ecosistemi sono "materialmente" deteriorabili e costituiscono il parametro di riferimento per giudicare la pericolosità della condotta punibile.

Per quanto riguarda il ruolo dell' autorizzazione nella tipizzazione del pericolo, è opportuno richiamare il seguente dato. L' autorizzazione è l' atto attraverso il quale la p.a. valuta l' idoneità offensiva di talune condotte, allo scopo di ricondurle precauzionalmente entro limiti socialmente adeguati. Essa, dunque, serve da filtro per il giudizio sulla potenzialità offensiva delle condotte, se il giudizio di pericolo riguarda:

- a) tipologie di attività tassativamente descritte dal legislatore, le quali già di per sé, ed indipendentemente dall' autorizzazione, sono rischiose per il bene ambiente (es. attività di immissione di residui industriali nelle acque);
- b) ambiti spaziali delimitati e coincidenti con i singoli microecosistemi sui quali incide l' attività da autorizzare.

Attraverso la "nuova" nozione di bene ambiente, le fattispecie di esercizio non autorizzato risultano conformi al principio di offensività, in quanto le condotte soggette all' obbligo di autorizzazione non sono neutre, ma già di per sé pericolose per il bene ambiente; l' autorizzazione è un atto a discrezionalità tecnica che assicura la preminenza all' interesse pubblico alla tutela del bene; il giudizio tecnico sulla pericolosità dell' azione è reso più vincolato e meno discrezionale dalla delimitazione dell' oggetto giuridico di incidenza dell' azione umana.

In questo modo la p.a. può tenere conto delle eventuali particolari condizioni concrete del contesto dell' azione non conosciute dal legislatore ed idonee ad incidere sulla carica offensiva dell' attività da autorizzare.

Anche il limite tabellare (tanto utilizzato in materia ambientale) incide sulla tipicità offensiva. Esso deve risultare adeguato a fissare una soglia ragionevole di pericolo, tenuto conto che non ha la funzione di stabilire rigidamente un confine tra l'offensività e l'inoffensività concreta di un comportamento, bensì di fornire un margine indicativo oltre il quale, dal punto di vista del diritto penale, una certa tipologia di condotte, considerata in astratto, diventa generalmente più pericolosa in vista del potenziale danno futuro.

In altre parole, il limite tabellare serve a stabilizzare un parametro comportamentale precauzionale che non può essere individuato dal singolo soggetto agente.

Conseguentemente, le fattispecie che sanzionano il superamento dei limiti tabellari sono conformi al principio di offensività, se: le attività punite sono già di per sé pericolose per il bene ambiente; il limite tabellare viene definito partendo dal corpo recettore di riferimento (acqua, aria, suolo) e misurando statisticamente la quantità e qualità di sostanze che, una volta immesse, contribuiscono in modo significativo all'alterazione dell'ecosistema.

In conclusione, la tipizzazione di fattispecie di pericolo astratto conformi al principio di offensività dipende:

- dalla natura del bene giuridico tutelato (e dalla sua concretezza);
- dalla restrizione dei margini di discrezionalità della p.a. per l'emanazione dei provvedimenti amministrativi;
- dalla tipologia di condotte soggette all'obbligo di autorizzazione (non neutre, ma già di per sé pericolose per il bene tutelato).

Il legislatore è chiamato a fissare una soglia di pericolo che risulti ragionevolmente fondata. La ragionevolezza del giudizio di pericolo è il frutto di un giudizio che tiene conto della significatività offensiva delle condotte punite e delle esigenze di prevenzione del diritto penale.

E' interessante, infine, notare la seguente circostanza. L'impianto della normativa complementare, strutturato intorno al modello dell'accessorietà del diritto penale

rispetto a quello amministrativo, fa sì che inevitabilmente ci si ponga il seguente quesito: *quid* se il provvedimento dell'autorità è valido ed è stato rispettato, ma dalla condotta (autorizzata e legale, ma inquinante) deriva comunque una lesione all'incolumità pubblica?

Innanzitutto, non è in discussione il fatto che, se si rispettano gli atti amministrativi e se non manca l'autorizzazione, il reato ambientale previsto dalla normativa complementare non possa dirsi configurato. Infatti, la struttura delle fattispecie ivi previste è tale, che il soggetto agente in effetti inquina comunque, con le sue emissioni o con le sue attività. Quello che lo esenta da responsabilità è unicamente che egli comunichi la sua attività inquinante alla p.a. o che abbia quella che di fatto è un'autorizzazione a inquinare purché entro specifiche soglie, che sono il frutto di un bilanciamento di interessi (tra bene ambiente e sviluppo economico) eseguito dall'autorità: oltre quelle soglie il soggetto inquina in modo da porre in pericolo l'ambiente (secondo l'ordinamento); entro quelle soglie egli inquina comunque, ma in quantità e modi che l'ordinamento accetta. Per questi motivi, se dalla condotta (autorizzata) deriva un effettivo e ingente danno all'ambiente, il soggetto non sarà in alcun modo punito, e, per questi stessi motivi, se egli pone in essere una condotta (non autorizzata) priva di una anche potenziale offensività nei confronti del bene tutelato, verrà punito<sup>241</sup>.

Il problema, in questo senso – ed è un problema più etico che giuridico, il quale peraltro rimane aperto – è il seguente: è giusto che nessuno paghi per il caso in cui una condotta autorizzata provochi dei danni alle persone o comprometta gravemente l'ambiente, solo perché è autorizzata?

---

<sup>241</sup> Anche se, in dottrina, vi è chi, come F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia*, cit., 1117, ritiene non punibile «la condotta conforme al tipo che si svolge al di fuori della presenza sinergica e seriale di altre condotte», perché «la fattispecie tipica sottende una cornice empirico-criminologica che fonda e giustifica la prima».

### ***5.3. La direttiva 2008/99/CE e il diritto italiano: un confronto attuale.***

Lo scopo di questo lavoro è analizzare la situazione della legislazione penale in materia di ambiente in Italia e la sua evoluzione, rilevandone pregi e criticità. Non si può fare a meno, a questo punto, di volgere lo sguardo al modo in cui è, infine, stata data attuazione alla più volte citata direttiva 2008/99/CE.

Nella legge delega 04.06.2010, n. 96 (altresì detta legge comunitaria 2009), si possono individuare due sole disposizioni destinate al recepimento della direttiva: l'art. 2, che detta i principi e i criteri direttivi generali della delega, e l'art. 19, che consiste in una concisa norma, articolata in due commi, che attribuisce al Governo la delega per il recepimento sia della direttiva 2008/99/CE, sia della direttiva 2009/123/CE, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

In base all'art. 19, il legislatore delegato dovrà, «realizzando il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti: a) introdurre tra i reati di cui alla sezione III del capo I del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni, le fattispecie criminose indicate nelle direttive di cui al comma 1; b) prevedere, nei confronti degli enti nell'interesse o a vantaggio dei quali è stato commesso uno dei reati di cui alla lettera a), adeguate e proporzionate sanzioni amministrative pecuniarie, di confisca, di pubblicazione della sentenza ed eventualmente anche interdittive, nell'osservanza dei principi di omogeneità ed equivalenza rispetto alle sanzioni già previste per fattispecie simili, e comunque nei limiti massimi previsti dagli articoli 12 e 13 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni».

Ciò nel rispetto dei principi dettati all'art. 2, tra i quali rileva, in modo particolare, quanto stabilito alla lett. c), secondo la quale devono essere previste sanzioni penali al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, le quali però devono

stare nei limiti dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni in via alternativa o congiunta, in casi di particolare gravità.

Fin da una prima lettura delle due norme è agevole intuire il perché delle grosse perplessità e critiche di tutti quegli autori che avevano sperato in una riforma sostanziale del diritto penale ambientale<sup>242</sup>.

Come evidenziato anche dalla relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, recante il recepimento della direttiva<sup>243</sup>, una legge comunitaria di questo tipo, con tali limiti di pena, rende impossibile un ripensamento completo dei reati contro l'ambiente, mediante il loro inserimento sistematico all'interno del codice penale e la previsione di delitti per le forme più gravi di aggressione ai beni tutelati, tanto che – si legge – «tale operazione potrà costituire [a questo punto solamente] oggetto di separato e successivo intervento normativo».

Inoltre, l'art. 19, comma 2, lett. a), prescrive l'obbligo, per il legislatore delegato, di introdurre tra i reati di cui al d.lgs. 231/2001 «le fattispecie criminose indicate nelle direttive». Come attenta dottrina ha prontamente evidenziato, una formulazione di questo genere fa capire che il legislatore ha ritenuto che non fosse necessario prevedere nuovi reati ambientali costruiti sul modello proposto dalla direttiva, essendo le nuove fattispecie criminose già «indicate» nella direttiva stessa<sup>244</sup>. Insomma, la mancanza di una volontà riformatrice, che consentisse di ripensare integralmente il sistema dei reati ambientali, emerge da ogni parola della legge comunitaria 2009.

Il 7 luglio 2011 è stato emanato, con il consueto ritardo italiano, il decreto legislativo n. 121, di recepimento della direttiva 2008/99/CE.

A causa delle suesposte limitazioni poste dalla legge delega, il legislatore delegato, anziché continuare sulla linea dei progetti di riforma già avanzati, volti all'introduzione di un Titolo VI *bis* nel Libro II del codice penale dedicato ai «Delitti

---

<sup>242</sup> Si veda, per un commento critico “a caldo”, elaborato subito dopo l'emanazione della legge delega 96/2010: A. L. VERGINE, *Rossi di vergogna, anzi paonazzi... leggendo la legge comunitaria 2009*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2/2011, 129 ss.

<sup>243</sup> Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, trasmesso alla Presidenza del Senato in data 8 aprile 2011.

<sup>244</sup> A. L. VERGINE, *Rossi di vergogna, anzi paonazzi...*, cit., 130.

contro l'ambiente», si è limitato ad inserire nel decreto unicamente quelle disposizioni strettamente necessarie a garantire l'adempimento degli obblighi dettati dalla direttiva.

Analizzando il testo del decreto, infatti, emerge che il legislatore delegato, stanti i limiti di pena previsti dalla legge comunitaria, ha preferito mantenere quei reati che, in mancanza di fattispecie che avessero come oggetto specifico l'ambiente, sono stati nel tempo qualificati come ambientali dalla nostra dottrina e dalla giurisprudenza (uccisione, maltrattamento e abbandono di animali; crollo di costruzioni o altri disastri dolosi e colposi; avvelenamento di acque; getto pericoloso di cose; deturpamento di bellezze naturali; danneggiamento del patrimonio archeologico, storico e artistico). Con ciò ritenendo – forse – che corrispondessero alle fattispecie prescritte dalla direttiva e che meglio potessero attuare i precetti della proporzionalità e dell'efficacia della risposta sanzionatoria, esposti nei *consideranda*.

Non sono state previste, in altri termini, quelle fattispecie di pericolo concreto o di danno rilevante per le matrici ambientali e per la salute e integrità fisica delle persone, concepite *ad hoc* per il settore ambientale, che la direttiva richiedeva e che la dottrina italiana attendeva con ansia<sup>245</sup>.

Venendo al contenuto del decreto, esso è costituito da cinque articoli: il primo, che introduce due norme nel codice penale; il secondo, che crea nel d.lgs. 231/2001 un lungo art. 25 *undecies* intitolato «Reati ambientali», di ampliamento dei reati presupposto alla responsabilità degli enti; il terzo e il quarto, che modificano rispettivamente il d.lgs. 152/2006 e il d.lgs. 205/2010; il quinto, infine, che contiene la clausola di invarianza per i costi della finanza pubblica.

Ci si soffermerà in questa sede sulle modifiche al codice penale e alla disciplina sulla responsabilità degli enti.

---

<sup>245</sup> Si vedano M. BENOZZO, *La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'ambiente*, 2009, n. 5, 301; L. SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva europea*, cit.; A.L. VERGINE, *Nuovi orizzonti*, cit.. *Contra*, per la tesi della sufficienza del modello italiano esistente, rispetto allo *standard minimum* imposto dalla direttiva, si rinvia a: C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, 2011, 66 ss.; nello stesso senso, non ritiene necessaria l'introduzione di reati di pericolo concreto o di danno tra le fattispecie penali ambientali E. LO MONTE, *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, cit., pag 236.

### 5.3.1. *I nuovi articoli 727 bis e 733 bis del codice penale.*

Ai sensi dell'art. 1, d.lgs. 121/2011, sono stati introdotti nel codice penale gli articoli *727 bis* e *733 bis*.

La prima delle disposizioni citate, collocata dopo il reato di abbandono di animali, sanziona l'uccisione, la distruzione, la cattura, il prelievo e la detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette.

Nella specie, essa si compone di due commi. Il primo prevede che «salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta è punito con l'arresto da uno a sei mesi o con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie»; mentre il secondo comma ha ad oggetto la flora, prescrivendo che «chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta è punito con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie».

Sono molte le osservazioni da fare a proposito di questo articolo.

Innanzitutto, nella sua versione definitiva, si è scelto – non si capisce bene il perché – di unificare in due soli commi condotte di tenore lesivo diverso, punendole con la medesima pena. Nello schema approvato il 7 aprile 2011, infatti, i commi dell'art. *727 bis* erano quattro: due dedicati agli animali e due agli esemplari di specie vegetali. Il primo comma sanzionava l'uccisione di un animale protetto, prevedendo l'arresto da uno a sei mesi o l'ammenda fino a 4.000 euro, il secondo comma sanzionava le altre condotte contemplate nella versione definitiva in commento con

l'arresto fino a sei mesi o l'ammenda fino a 3.000 euro. In questo modo era contemplata una – per quanto minima – gradualità di pena in relazione alla gravità dell'offesa al bene. Lo stesso valeva per quanto riguarda il terzo e il quarto comma, che punivano l'uno, con l'ammenda fino a 4.000 euro, la distruzione di un esemplare vegetale, e l'altro, con l'ammenda fino a 2.000 euro, il suo prelievo o possesso.

Oltre all'irragionevolezza della scelta dell'accorpamento, poi, ciò pone un'altra difficoltà – evidenziata anche nella relazione dell'Ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione – che si pone nel caso di un «eventuale assorbimento delle singole fattispecie tra loro in rapporto di alternatività formale, con esclusione di un possibile concorso materiale, quantomeno limitatamente ad alcune di esse»<sup>246</sup>. Con la soluzione adottata, infatti, non è possibile, ad esempio, ipotizzare il concorso tra la cattura e la detenzione di un animale di una specie protetta, concorso che, invece, *de facto*, è inevitabile, dal momento che non si può catturare se prima non si detiene.

Rispetto allo schema di legge, invece, è considerabile una miglioria la scelta che il bene protetto non sia più un unico esemplare, ma lo stato di conservazione della specie. La norma sanziona, infatti, nella sua versione definitiva, l'offesa di più esemplari, escludendo la punibilità laddove l'azione riguardi – esattamente come prescrive la direttiva, la cui lettera viene ripresa pedissequamente – una quantità trascurabile di esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie. Una clausola di irrilevanza simile, composta da due requisiti congiunti, letta unitamente alla fattispecie criminosa, comporta che si possa non essere puniti per il caso in cui colposamente si uccida un solo animale di una specie protetta ma molto numerosa, tanto che il venir meno di un solo esemplare abbia un impatto qualificabile come trascurabile sullo stato di conservazione della specie.

Come puntualmente sottolineato nella relazione dell'Ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione, in questo modo viene rispettato non solo il principio di proporzionalità della pena, ma anche quello della sanzione penale come *extrema ratio*.

---

<sup>246</sup> L. PISTORELLI – A. SCARCELLA, *Relazione dell'Ufficio del Massimario presso la Corte Suprema di Cassazione*, agosto 2011, 3 ss.



Oltretutto, se fosse stata adottata la punibilità per l'offesa a un solo esemplare, considerando che l'art. 727 *bis* è stato posto tra i reati presupposto per la responsabilità degli enti, ciò avrebbe comportato sanzioni esorbitanti rispetto alla reale portata offensiva della fattispecie, se si tiene presente l'impatto di un reato ambientale societario sui singoli esemplari<sup>247</sup>.

Sulle formule di irrilevanza, peraltro, è opportuno spendere alcune parole, in ragione soprattutto della loro vaghezza. Gli autori che avevano commentato la direttiva, avevano a suo tempo messo in luce che le formule utilizzate dal legislatore comunitario avrebbero costretto quello nazionale a sforzi definitivi che consentissero di chiarire la portata delle espressioni usate. Di fatto quest'operazione non c'è stata, e rimane all'interprete un impegno esegetico notevole, soprattutto per quanto riguarda i concetti di «trascurabile» e «stato di conservazione di una specie».

La clausola «fuori dai casi consentiti», posta in apertura di entrambe le fattispecie, costituisce clausola di illiceità espressa, che richiama tutte le norme o i provvedimenti della p.a. che facoltizzino, se non impongano, la cattura e l'uccisione oppure la distruzione di animali o vegetali selvatici protetti, per esempio per ragioni di salute pubblica, pubblica incolumità o per ragioni scientifiche.

Per quanto riguarda la scelta sanzionatoria eseguita, si nota con sgomento come, in un già basso *range* fornito dalla legge delega, il legislatore delegato abbia deciso di prevedere delle misure repressive insensatamente esigue per le condotte descritte dall'art. 727 *bis* cod. pen.. Ci si chiede come possa considerarsi efficace e dissuasiva la scelta di punire l'uccisione o la cattura di (più) animali di una specie protetta con la pena dell'arresto fino sei mesi – ma soprattutto – di un'ammenda, peraltro alternativa, di appena 4.000 euro (al massimo). Questo discorso vale ancor di più per il secondo comma, che addirittura elimina del tutto l'arresto.

Se una pena deve esprimere il disvalore sociale che si adduce ad una condotta lesiva di un bene, ciò che si evince da queste sanzioni è la poca importanza che il

---

<sup>247</sup> L. PISTORELLI – A. SCARCELLA, *op. ult. cit.*, pag 7.

nostro legislatore (ancora una volta) dà all'ambiente e, attraverso la preservazione del patrimonio faunistico e floristico, al mantenimento dell'equilibrio ecosistemico.

Più severa, anche se non poi così tanto, è la risposta sanzionatoria fornita all'atto di distruzione di un *habitat* all'interno di un sito protetto o di un suo deterioramento con compromissione dello stato di conservazione.

Nell'art. 733 *bis* cod. pen., infatti, la pena prevista è dell'arresto fino a diciotto mesi congiunto all'ammenda non inferiore a 3.000 euro: nonostante sia oggettivamente più aspra di quella prevista nell'art. 727 *bis* cod. pen., e sanzione pecuniaria e detentiva siano da applicarsi congiuntamente, tuttavia, anche in questo caso, non si può non osservare che il massimo dell'arresto è di un anno e mezzo su tre che consentiva la legge delega, e che, difficilmente, con un minimo previsto di 3.000 euro, saranno comminate dai giudici cifre vicine ai 150.000 euro.

Il tenore di queste considerazioni non è dato da una volontà repressiva *tout court*, bensì dall'analisi della direttiva 2008/99/CE, nella misura in cui rimangono serie perplessità sull'efficacia e sulla dissuasività di tali pene.

Riguardo alla proporzionalità di esse in relazione al grado dell'offesa, proporzionalità cui fa riferimento il 14° considerando della direttiva, si può senza dubbio affermare che essa non può ritenersi soddisfatta, se si tiene presente che la distruzione o il deterioramento di un *habitat* può avere ripercussioni notevolissime sull'intero equilibrio ambientale ed impiegare (laddove risulti possibile) anche centinaia di anni per ristabilirsi.

Si rinnova, inoltre, quanto detto *supra* a proposito della considerazione che il nostro legislatore mostra di dare in questo modo al bene ambiente. Se il 3° considerando della direttiva indica nelle sanzioni penali l'indice «di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori di diritto civile», e per questo sostiene di dovervi far adeguatamente ricorso, allora – fermo restando il vincolo posto dall'art. 2 lett. c), della l. 96/2010 – anche per questa seconda nuova norma si può pensare che non sia

percepito poi così pienamente il disvalore di una simile condotta da parte del legislatore delegato.

Passando alla sistematica dell'art. 733 *bis* cod. pen., la prima anomalia che salta all'occhio è la sua collocazione. La norma in questione, infatti, è posta nel Titolo sulle «contravvenzioni concernenti l'attività sociale della pubblica amministrazione», col quale nulla ha a che fare, dal momento che non punisce una violazione formale né tutela le funzioni di pianificazione e controllo della pubblica amministrazione. In proposito, attenta dottrina ha suggerito che, considerata la tipologia di reato, sarebbe stata più idonea una collocazione in calce ad un reato di danneggiamento come l'art. 635 cod. pen.<sup>248</sup>.

Per quanto riguarda il contenuto della norma, esso è articolato in modo da obbligare l'interprete ad una serie di rinvii a discipline diverse, dal momento che è necessario innanzitutto circoscrivere il significato di *habitat*, per poi qualificare il deterioramento – tenendo presente che in questo caso occorre che la condotta produca la compromissione dello stato di conservazione, da valutarsi verosimilmente più in senso funzionale che quantitativo (cioè guardando l'incidenza del deterioramento sulla funzione ecologica rappresentata dall'*habitat* in questione). Infine, occorre individuare il sito protetto attraverso i rinvii operati dal comma 3, il quale sancisce che «per «*habitat* all'interno di un sito protetto» si intende qualsiasi *habitat* di specie per le quali una zona sia classificata quale 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 quale zona speciale di conservazione a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE».

Anche nell'art. 733 *bis* cod. pen. è inserita la clausola di illiceità espressa, che troverà applicazione nei casi in cui, per esempio, per motivi di incolumità pubblica, si autorizzi una condotta in sé lesiva di una specie vegetale protetta (si pensi all'impiego di prodotti chimici per spegnere l'incendio di un bosco).

---

<sup>248</sup> C. RUGA RIVA, *op. ult. cit.*, 5.

Vale poi per entrambe le fattispecie un'altra considerazione, di estremo impatto sull'efficacia dissuasiva delle sanzioni per la tutela dell'ambiente. Nella legge comunitaria 2009 il legislatore ha deciso di mantenere la scelta di usare il reato contravvenzionale, anziché introdurre la specie delittuosa.

Riconfermare una scelta a favore dell'impiego delle contravvenzioni non può che dimostrare che il legislatore vuole (e non distrattamente configura) un sistema di tutela poco efficace per quanto riguarda il bene ambiente e i suoi *media*, caratterizzato dall'impossibilità di punire il tentativo, da termini prescrizionali decisamente ridotti e dalla possibilità per l'imputato di ricorrere all'oblazione.

In particolare, alla luce dell'analisi delle due nuove norme codicistiche, introdotte con il d.lgs. 121/2011, questo significa innanzitutto che (se è vero che ogni fattispecie può essere realizzata indifferentemente con dolo o colpa, è vero anche però che) chiunque commetta atti idonei e diretti in modo non equivoco ad uccidere o catturare un animale selvatico protetto, a prelevare un esemplare di una specie vegetale protetta o a distruggere un *habitat*, non sarà punibile. Il che, se si vuole parlare di dissuasività dell'impianto sanzionatorio, reca indubbiamente delle falle.

Altrettanto si deve ritenere che valga per il discorso della prescrizione, che, a norma dell'art. 157 cod. pen., avviene per le contravvenzioni in un tempo minimo di quattro anni. Ora, dal momento che nessuna delle fattispecie introdotte nel codice prevede (né poteva prevedere, visti i limiti della legge delega) pene detentive il cui tetto massimo sia superiore a quattro anni, e considerate le lungaggini tristemente note dei processi italiani, nonché i tempi tecnici necessari per gli accertamenti tipici dei reati di danno (soprattutto se in materia ambientale), in una prospettiva realistica, è possibile prevedere che saranno ben pochi i processi che termineranno prima del decorso della prescrizione.

Per quanto riguarda l'oblazione, la sua esistenza nel nostro ordinamento penale, per il fatto che sia possibile solamente in relazione alle contravvenzioni, può essere considerata di per sé espressione della (teorica) minore rilevanza dell'offesa punita con questo tipo di reato anziché col delitto. Provando ad applicare le regole

dell'oblazione alle fattispecie concrete di nuovo conio, il risultato è che colui il quale abbia ucciso più esemplari di una specie animale protetta, compromettendo lo stato di conservazione della specie stessa, nel caso in cui il giudice opti per la condanna a pena pecuniaria, potrà cavarsela con il pagamento di 2.000 euro e vedere il suo reato estinto<sup>249</sup>. Ancor meno – in virtù dell'art. 162 cod. pen. sull'oblazione ordinaria – pagherà colui che distrugga un esemplare vegetale protetto (1.333 euro).

Fortunatamente, l'oblazione è possibile solamente per l'art. 727 *bis* cod. pen., mentre l'art. 733 *bis* cod. pen., prevedendo la pena congiunta dell'arresto e l'ammenda, sfugge alla sua applicabilità. Così, almeno chi distrugge un *habitat* in un sito protetto o ne compromette lo stato di conservazione non potrà vedere estinto il suo reato con il pagamento di una somma ridicola.

Resta il fatto, però, che, come messo in luce da acuta dottrina<sup>250</sup>, con pene così blande, in cui l'arresto non è mai sopra l'anno e mezzo e la sanzione pecuniaria è o al massimo di 4.000 euro o comunque non certamente alta, anche laddove non si possa ricorrere all'oblazione, potrà essere concessa la sospensione condizionale della pena ai sensi dell'art. 163 cod. pen..

Tirando le somme di quanto fin qui esplorato rispetto ai due nuovi reati codicistici, la perplessità è molta. In nessun modo, infatti, si possono considerare incisive ed efficaci le soluzioni adottate, né per quanto riguarda le scelte fatte a monte nella legge comunitaria, né per quanto riguarda la sua attuazione da parte del legislatore delegato. Ancor meno si può parlare di rispetto del principio di proporzionalità della pena, se si pensa all'enormità dell'impatto che qualsiasi delle condotte descritte negli artt. 727 *bis* e 733 *bis* cod. pen. ha o può avere sull'ambiente, locale ma anche globale, e all'impossibilità, nella maggior parte dei casi, di adottare rimedi di ripristino dello *status quo*.

---

<sup>249</sup> In virtù dell'oblazione speciale *ex art.* 162 *bis* cod. pen., infatti, «nelle contravvenzioni per le quali la legge stabilisce la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, il contravventore può essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento».

<sup>250</sup> A. MADEO, *Il commento*, in *Dir. pen. processo*, 9/2011, 1059.

### 5.3.2. *La responsabilità degli enti per i reati ambientali.*

La novità senza dubbio più significativa del d.lgs. 121/2011 è rappresentata dall'introduzione di alcuni reati ambientali tra i reati presupposto della responsabilità degli enti. Agli articoli 6 e 7 la direttiva 2008/99/CE, infatti, richiedeva che anche le persone giuridiche potessero essere ritenute responsabili e sanzionate con misure «efficaci, proporzionate e dissuasive», qualora fossero commessi reati ambientali a loro vantaggio o nel loro interesse.

Visti e considerati i vincoli posti dalla legge comunitaria 2009, il legislatore delegato si è trovato costretto a fare riferimento, per la responsabilità degli enti, alle fattispecie contravvenzionali e di pericolo astratto già esistenti nel nostro ordinamento, aggiungendovi i nuovi artt. 727 *bis* e 733 *bis* cod. pen..

In coda alla Sezione III del d.lgs. 231/2001, è stato inserito l'articolo 25 *undecies*, rubricato «Reati ambientali», il quale contiene un elenco di reati presupposto estrapolati dal d.lgs. 152/2006.

In definitiva, secondo tale disposizione, fonderanno la responsabilità dell'ente: innanzitutto, l'art. 727 *bis* cod. pen., per cui è prevista una sanzione fino a 250 quote e l'art. 733 *bis* cod. pen., per cui è prevista una sanzione da 150 a 250 quote.

In relazione al d.lgs. 152/2006, nel settore dell'inquinamento idrico, i reati presupposto previsti dall'art. 25 *undecies* sono quelli di: scarico idrico in violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione (art. 137, comma 3) e dei limiti tabellari per talune sostanze (art. 137, comma 5, primo periodo) e scarico in acque marine da parte di navi od aeromobili (art. 137, comma 13), tutte e tre le ipotesi punite con sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote; scarico idrico in assenza di autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata riguardante talune sostanze pericolose (art. 137, comma 2), scarico idrico in violazione dei limiti tabellari per talune sostanze particolarmente pericolose (art. 137, comma 5, secondo periodo) e

scarico sul suolo, nel sottosuolo o in acque sotterranee (art. 137, comma 11), per cui la sanzione va da 200 a 300 quote.

Più nutrito è il catalogo dei reati presupposto nel settore dei rifiuti: gestione abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, comma 1, lett. a)) e deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi (art. 256, comma 6) con sanzione pecuniaria fino a 250 quote; gestione abusiva di rifiuti pericolosi (art. 256, comma 1, lett. b)), realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, comma 3, primo periodo), nonché miscelazione di rifiuti (art. 256, comma 5) per cui la sanzione pecuniaria è da 150 a 250 quote; realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi (art. 256, comma 3, secondo periodo) punita con sanzione pecuniaria da 200 a 300 quote; omessa bonifica di sito contaminato da rifiuti non pericolosi (art. 257, comma 1) e pericolosi (art. 257, comma 2) per cui c'è rispettivamente una sanzione pecuniaria fino a 250 quote e da 150 a 250 quote; trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario e mancata annotazione nel formulario dei dati relativi (art. 258, comma 4, secondo periodo) e spedizione illecita di rifiuti (art. 259, comma 1) puniti con sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote; attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260, comma 1) la cui sanzione pecuniaria va da 300 a 500 quote o da 400 a 800 se si tratta di rifiuti ad alta radioattività (art. 260, comma 2).

Infine, nel settore dell'inquinamento atmosferico, il legislatore delegato è stato decisamente più parco, inserendo nel catalogo dei reati presupposto un solo reato: il superamento dei valori limite di emissione e dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla normativa di settore (art. 279, comma 5), punito con sanzione pecuniaria fino a 250 a quote.

L'elenco finale dei reati presupposto è più ridotto di quello proposto nel progetto originario del decreto, per via del fatto che le Commissioni parlamentari hanno rilevato che, dal momento che l'art. 3 della direttiva 2008/99/CE (richiamato dall'art. 6) prevede soprattutto fattispecie di pericolo concreto e di danno, la responsabilità per le persone giuridiche dovesse sussistere unicamente nei casi in cui i reati commessi

fossero i più gravi e i più lesivi del bene protetto. Considerato, però, che la legge delega 96/2010 non ha dato la possibilità di introdurre nuovi siffatti tipi di reato, rinviando di fatto al sussistente sistema già in vigore, il quale è per lo più costruito sul modello del pericolo astratto, seguire le indicazioni delle Commissioni non è stato agevole per il legislatore delegato, il quale è giunto a una soluzione di compromesso, escludendo dai reati presupposto quelli da lui ritenuti meno gravi o solamente formali. In questo senso, ha suscitato perplessità l'eliminazione dell'art. 29 *quattuordecies* d.lgs. 152/2006, in tema di autorizzazione integrata ambientale (AIA), considerando che le attività per cui è richiesta sono per definizione pericolose per l'ambiente (si tratta infatti degli impianti di distribuzione di benzina) e quella dell'art. 256, comma 2, la quale contempla tra gli autori propri del reato giusto i rappresentanti di enti.

In ogni caso, se il criterio di selezione è quello appena descritto, ciò che davvero non si lascia facilmente spiegare è che non sia stato incluso tra i reati presupposto nemmeno un reato "ambientale" di quelli che il legislatore delegato ha evidentemente ritenuto soddisfare i requisiti richiesti dalla direttiva, soprattutto il disastro ambientale (*ex artt.* 434 e 449 cod. pen.) e l'avvelenamento di acque (*ex artt.* 439 e 449 cod. pen.).

Come evidenziato anche nella relazione dell'Ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione, infatti, se davvero si fossero volute seguire le prescrizioni della direttiva, allora avrebbero dovuto essere introdotte, tra i reati che fondano la responsabilità degli enti, tutte le fattispecie contro l'incolumità pubblica e quelle che sanzionano danni alla qualità di acqua, suolo e aria.

Il d.lgs. 121/2011 prevede che gli enti rispondano anche di alcuni reati che non sono previsti nel d.lgs. 152/2006, come per esempio quelli contenuti nella legge 07.02.1992, n. 150 sul commercio internazionale di specie animali e vegetali protette, nella legge sull'ozono (si tratta dei reati di cui all'art. 3, comma 6, l. 28.12.1993, n. 549) e alcuni contenuti nel decreto legislativo 06.11.2007, n. 202 sull'inquinamento provocato da navi.



Dando uno sguardo al sistema sanzionatorio disegnato dalla novella, si nota, innanzitutto, che il legislatore delegato si è avvalso largamente della facoltà conferitagli dalla legge delega di non ricorrere alle sanzioni interdittive (nell'art. 19 si legge l'obbligo di prevedere sanzioni «eventualmente anche interdittive»). Queste, infatti, sono previste, e in ogni caso con durata massima di sei mesi (si consideri che, a norma dell'art. 13, comma 2 d.lgs. 231/2001, esse potrebbero durare fino a due anni), unicamente qualora in favore o a vantaggio dell'ente siano commessi i reati di scarico di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose in modo non autorizzato o in superamento dei valori tabellari (art. 137, commi 2 e 5, secondo periodo, d.lgs. 152/2006), di realizzazione e gestione di una discarica abusiva destinata allo smaltimento di rifiuti pericolosi (art. 256, comma 3, secondo periodo) e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260), nonché di inquinamento doloso e colposo provocato da navi che causi danni permanenti o di particolare gravità, alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali (artt. 8 e 9 l. 202/2007).

Altrimenti, il d.lgs. 121/2011 prevede – ed è la pena più severa dell'intero testo normativo – l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività laddove l'ente o una sua unità organizzativa venga stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione del reato di allestimento di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti *ex art. 260 d.lgs. 152/2006*. In questo caso, la novella rimanda direttamente all'art. 16, comma 3, d.lgs. 231/2001, impedendo così la non applicazione dell'interdizione a fronte di condotte riparatorie e dotazione di un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

Per quanto riguarda, invece, la sanzione pecuniaria, essa è prevista in ogni caso per tutte le ipotesi di reato per cui si prevede la responsabilità degli enti, ma è di entità diversa a seconda della gravità attribuita dal legislatore delegato all'illecito commesso. In questo senso, la cornice edittale più significativa è riservata alle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ad alta radioattività di cui all'art. 260, comma 2, d.lgs. 152/2006, per cui il giudice può comminare una pena che va da 400

a 800 quote, che, se tradotte in euro, determinato il valore di una singola quota ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 231/2001, significa l'irrogabilità di una sanzione pecuniaria minima di 619.600 euro e massima di 1.239.200 euro. Nelle altre ipotesi, che hanno generalmente pene che vanno da 150 a 250 quote, un simile calcolo si traduce nella possibilità di una sanzione tra i 232.250 e i 387.250 euro.

Contro l'apparato sanzionatorio, ovviamente, si sono da subito levate le voci di Confindustria, che già in una relazione di commento allo schema di decreto dell'aprile 2011, si mostrava decisamente critica, innanzitutto, nei confronti delle scelte effettuate dal legislatore delegato in merito alla sanzione interdittiva. Tale misura è stata ritenuta sproporzionata in relazione a figure di reato «la cui lesività, in termini di danno e di pericolo concreto prodotto dalla relativa condotta è tutta da verificare». Conseguentemente si è suggerito (se non addirittura di escluderla a monte in caso di reati ambientali, almeno) di eliminarla se gli enti avessero adottato sistemi virtuosi di gestione ambientale conformi a *standard* e norme tecniche e di «incentivare il ricorso a condotte riparatorie *post factum*, anche dopo la dichiarazione di apertura del dibattito di primo grado, attraverso l'esclusione della comminazione di sanzioni interdittive»<sup>251</sup>.

Si deve ritenere, invece, che sia le sanzioni pecuniarie, sia quelle interdittive siano del tutto adeguate. Per quanto riguarda le prime, bisogna considerare, infatti: i tipi di condotta puniti, la loro gravità, l'entità del danno che l'attività di un ente (si pensi ad uno stabilimento industriale) può causare agli equilibri ecosistemici nei quali si imbatte, il giro d'affari che un'impresa di regola ha, il risparmio che ottiene violando, ad esempio, le regole in tema di smaltimento dei rifiuti o omettendo di bonificare i siti contaminati, il guadagno (notevole) che ricava se intraprende un'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, ancor maggiore se pericolosi.

Se si tengono presenti tutti questi elementi, insieme agli obiettivi posti dalla direttiva, nonché all'importanza del bene ambiente, non si può davvero sostenere l'ingiustizia o la sproporzione (addirittura) di sanzioni pecuniarie che nel caso più

---

<sup>251</sup> Documento divulgato da Confindustria nel maggio 2011, *Attuazione della Direttiva UE sulla tutela penale dell'ambiente. Osservazioni di Confindustria sullo schema di decreto di recepimento*.

gravoso arrivano a 1.239.200 euro, ma che, per la maggior parte dei reati, non superano i 387.250 euro.

Il discorso non varia per quanto riguarda le misure interdittive. Tutt'altro. Esse potrebbero essere, in una prospettiva di deterrenza, il tipo di sanzione più efficace, rispetto ai (pochi) reati per le quali sono previste, di durata fin troppo breve (al massimo sei mesi), considerando che il d.lgs. 231/2001 sulla responsabilità degli enti consentirebbe la loro inflizione fino a due anni.

Riguardo all'ipotesi in cui l'interdizione è definitiva, poi, si ritiene la risposta data dal legislatore delegato corretta, proporzionata ed efficace rispetto al reato presupposto.

### *5.3.3. Il d.lgs. 121/2011 è conforme alla direttiva 2008/99/CE?*

Dopo aver analizzato i contenuti del d.lgs. 121/2001, ci si può chiedere se esso sia conforme o meno alla direttiva 2008/99/CE, in virtù della quale è stato emanato.

Nel dare la risposta, bisogna premettere che sono possibili due tipi di valutazioni: una formale e una sostanziale<sup>252</sup>.

Da un punto di vista meramente formale, se si considerano reati ambientali fattispecie codicistiche quali il getto pericoloso di cose, il disastro ambientale o l'avvelenamento di acque (etc.), ritenendo che esse, pur essendo state concepite per altri scopi, siano in grado di assorbire gli illeciti contravvenzionali previsti dalle normative ambientali, laddove dalla causazione di un pericolo astratto attraverso un'infrazione formale (quale può essere il superamento di un limite tabellare) si crei una situazione di pericolo concreto, se non addirittura un danno a persone o all'ambiente; se si considera che sono stati introdotti nel codice penale gli artt. 727 *bis* e 733 *bis* e se si considerano le modifiche apportate alla disciplina sulla

---

<sup>252</sup> Fa un'analoga distinzione A. MADEO, *op. ult. cit.*, 1060.

responsabilità degli enti, allora si potrebbe affermare che il legislatore italiano abbia quasi completamente attuato la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente 2008/99/CE. Quasi completamente, perché, come già evidenziato *supra*, il non avere incluso tra i reati presupposto della responsabilità degli enti nessuna delle fattispecie codicistiche già esistenti e ritenute “ambientali”, né averne inserite di nuove di recepimento dei reati di pericolo concreto o di danno, costituisce di fatto una violazione dell'obbligo comunitario contenuto nell'art. 6 della direttiva, nonché dell'art. 117, comma 1, Cost..

Il discorso cambia considerevolmente se la prospettiva che si vuole adottare è una prospettiva che guarda alla sostanza, al contenuto e all'impatto pratico del nuovo assetto normativo. Si è già più volte manifestato il dissenso rispetto all'atteggiamento superficiale, approssimativo e sbrigativo che il legislatore delegante ha adottato di fronte a quella che poteva essere finalmente un'occasione di riforma globale di un sistema duramente e unanimemente criticato come quello del diritto penale ambientale. Si sono anche già avanzate le perplessità scaturite rispetto all'efficacia e alla reale proporzionalità delle pene indicate prima nella legge delega e poi nel decreto attuativo, a partire dal mantenimento del modello contravvenzionale, fino all'esiguità delle sanzioni previste dalle due nuove fattispecie di danno introdotte nel codice penale.

Si prenda, ad esempio per tutti, l'art. 137 d.lgs. 152/2006, il quale sanziona l'apertura o l'effettuazione di nuovi scarichi di acque reflue industriali in assenza di autorizzazione, il mantenimento di detti scarichi con autorizzazione sospesa o revocata, la loro effettuazione in violazione di prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio o con superamento di limiti tabellari. Tutte queste fattispecie non possono ritenersi corrispondenti a quella dell'art. 3, lett. a), della direttiva, poiché quest'ultima richiede espressamente che esse «provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora», mentre l'art. 137 prevede ipotesi di reato di mera condotta basate su violazioni

formali. Altrettanto non si può considerare attuata la direttiva per il solo fatto che nella prassi finora, nel caso di realizzazione di un evento lesivo concreto di pericolo o di danno a seguito di una simile violazione, sia stato fatto ricorso ai reati codicistici di avvelenamento delle acque, disastro ambientale, epidemia e via dicendo, i quali non sono altro che una soluzione suppletiva e surrogatoria a fronte di una lacuna dell'ordinamento a gran voce denunciata sia dalla dottrina, sia dalla giurisprudenza. Vi è chi, proprio per questi motivi, ha definito l'attuazione della direttiva 2008/99/CE, posta in essere dal legislatore italiano, un'attuazione «snaturata», in quanto sono state veramente recepite due sole fattispecie delle nove previste dall'atto comunitario, essendo le altre «ignorate perché formalmente da noi già previste»<sup>253</sup>.

In conclusione, quindi, alla luce di quanto osservato fino ad ora, la mancanza di una legge delega che consentisse una riforma complessiva del sistema penale ambientale, nonché l'entità delle sanzioni da essa indicate, ha portato ad un assetto che non consente di dire che, da un punto di vista sostanziale, vi sia conformità del d.lgs. 121/2001 alla direttiva 2008/99/CE. In nessun modo, infatti, si può affermare che il sistema oggi in vigore dopo l'emanazione della novella soddisfi i requisiti di efficacia, dissuasività, e proporzionalità della pena in relazione al grado dell'offesa al bene tutelato, che i *consideranda* del testo comunitario indicano come obiettivo dell'intervento normativo degli Stati membri.

#### ***5.4. Lacune e progetti di riforma del codice penale.***

La necessità di dover ricorrere a completivi in sede codicistica, i quali non hanno originariamente alcun legame con la protezione degli equilibri ecosistemici di per sé considerati, evidenzia, come accennato, la presenza di una enorme lacuna in questo

---

<sup>253</sup>A. MADEO, *op. ult. cit.*, 1060.

senso. O meglio, rileva come i cosiddetti operatori del diritto avvertano insufficienti le misure poste *ad hoc* nella normativa di settore.

La maggior parte delle volte in cui si ricorre a un'interpretazione estensiva delle disposizioni del codice penale, il motivo è duplice: non ci sono disposizioni che puniscano condotte che compromettano l'ambiente di un'area talmente vasta del territorio, da poter configurare l'evento che ne sussegue come un disastro ambientale; e non ci sono disposizioni che prevedano il caso in cui dall'illecito ambientale posto in essere conseguano lesioni alle persone o pericolo per la loro incolumità e per la loro salute.

La dottrina esprime da tempo e con unanime forza il disagio di fronte a questa situazione e, come già detto, recentemente, anche la Corte Costituzionale ha invitato espressamente il legislatore a creare una autonoma fattispecie di disastro ambientale<sup>254</sup>.

E' opportuno dare conto del fatto che, in verità, nel passato, qualche proposta di legge, volta a introdurre fattispecie che colmassero questo vuoto normativo, c'è stata: in particolare, si tratta di progetti di innovazione del codice penale che contemplavano l'introduzione in esso di reati ambientali.

Tra i molti, meritano una citazione il cd. Progetto Pagliaro, presentato nel 1991<sup>255</sup>; il disegno di legge governativo per l'inserimento nel codice penale dei delitti contro l'ambiente, presentato dalla Commissione Ecomafia nel 1997; il progetto elaborato, nel gennaio 2004, da una delle sottocommissioni di studio della Commissione presieduta dal dott. Nordio; e, per finire, il disegno di legge delega approvato il 24 aprile 2007 dal Consiglio dei Ministri, sul riordino, il coordinamento e l'integrazione della disciplina dei delitti contro l'ambiente.

---

<sup>254</sup> Si veda, fra tutte, la sentenza Corte Cost., 1 agosto 2008, n. 327, in *Giur. cost.*, 2008, 3529 ss.

<sup>255</sup> Si tratta dello schema di legge delega per la riforma del codice penale, presentato dalla Commissione presieduta dal Prof. ANTONIO PAGLIARO, il 25 ottobre 1991, con il quale si proponeva l'introduzione di reati contro l'ambiente nel Titolo IV del codice, distinguendo le fattispecie a tutela dell'ambiente in senso stretto, cioè naturalistico, avente riguardo ai soli equilibri ecologici, da quelle concernenti beni ambientali in senso più lato, che trovavano protezione in norme autonome sul paesaggio, il territorio, e così via. Il progetto prevedeva una graduazione della risposta sanzionatoria, a seconda che si trattasse di alterazione dell'ecosistema o di inquinamento ambientale, essendo la prima un'ipotesi delittuosa di pericolo concreto, ed essendo la seconda un'ipotesi contravvenzionale che incrimina il pericolo astratto insito nel superamento di limiti tabellari o nella mancanza di autorizzazione. Era poi prevista l'introduzione di un'aggravante per il caso in cui dall'alterazione dell'ecosistema derivasse un pericolo per la salute pubblica.

Di queste proposte di riforma, ad oggi, nulla è stato fatto. Merita, però, una particolare attenzione l'ultima proposta citata, per via della sua completezza. Essa, sostanzialmente, ricalca la bozza presentata nel 1997 dalla Commissione "Ecomafia".

Il disegno di legge predispone, sulla scorta della citata bozza, l'introduzione nel codice penale di un Titolo VI *bis* sui «Delitti contro l'ambiente», il quale consterebbe di 15 norme: dall'art. 452 *bis* all'art. 452 *sexiesdecies*. Oltre ad un'ipotesi di reato aggravato per il caso in cui si commetta un reato ambientale del Titolo nelle forme dell'associazione per delinquere o dell'associazione di tipo mafioso (artt. 416 e 416 *bis* cod. pen.), il testo ha il pregio di prevedere tre norme che, non solo hanno come bene giuridico tutelato in via esclusiva l'equilibrio del sistema ecologico, ma che si propongono di colmare davvero le lacune di cui si è parlato fino ad ora.

Infatti, si legge un art. 452 *bis*, rubricato «Inquinamento ambientale», che stabilisce che «è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da cinquemila a trentamila euro chiunque illegittimamente immette nell'ambiente sostanze o energie cagionando o contribuendo a cagionare il pericolo concreto di una compromissione durevole o rilevante: a) delle originarie o preesistenti qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria; b) per la flora o per la fauna selvatica». Il reato in parola viene affiancato, nel disegno di legge delega, da un'apposita previsione per il caso in cui la compromissione durevole o rilevante – e quindi il danno – si verifichi davvero (art. 452 *ter* prima parte<sup>256</sup>), e per il caso in cui dalla illegittima immissione derivi il pericolo concreto per la vita o l'incolumità delle persone (art. 452 *ter* seconda parte<sup>257</sup>).

Nel disegno di legge vi è poi – finalmente – una espressa previsione di «Disastro ambientale»<sup>258</sup>, definito come il fatto che, in ragione della sua rilevanza oggettiva o

---

<sup>256</sup> Articolo 452 *ter*. Danno ambientale. Pericolo per la vita o l'incolumità personale. «Nei casi previsti dall'articolo 452 *bis*, se la compromissione durevole o rilevante si verifica si applica la pena della reclusione da due a sei anni e della multa da ventimila a sessantamila euro. La compromissione si considera rilevante quando la sua eliminazione risulta di particolare complessità sotto il profilo tecnico, ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali».

<sup>257</sup> «Se dalla illegittima immissione deriva il pericolo concreto per la vita o l'incolumità delle persone, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni».

<sup>258</sup> Art. 452 *quater*. Disastro ambientale. «Chiunque illegittimamente immette nell'ambiente sostanze o energie cagionando o contribuendo a cagionare un disastro ambientale, è punito con la reclusione da tre a dieci anni e con la multa da trentamila a duecentocinquantomila euro. Si ha disastro ambientale quando il fatto, in ragione della rilevanza

dell'estensione della compromissione originata, ovvero del numero delle persone offese o esposte a pericolo, offende la pubblica incolumità, e determinato dall'immissione illegittima nell'ambiente di sostanze.

Infine, si prevede anche un'ipotesi di specifica «Alterazione del patrimonio naturale, della flora e della fauna», all'art. 452 *quinquies*<sup>259</sup>.

Il primo dato da evidenziare è che le ipotesi di reato prospettate nel disegno di legge sono tutte delittuose e non contravvenzionali, rispondendo alle molteplici critiche che negli anni la dottrina ha fatto sul punto, e recependo il disvalore che le condotte in questione hanno socialmente, trasponendolo in sanzioni più inflittive di quelle attuali.

In secondo luogo, si deve notare che le fattispecie sono quasi tutte di pericolo concreto o di danno, il che, essendo necessaria la dimostrazione del nesso causale, quasi mai agile in tema ambientale, ha suscitato aspre reazioni in dottrina, da parte di chi vede in questa scelta una quasi-impossibilità di applicazione della norma<sup>260</sup>.

C'è da dire, però, che se questa decisione presupponesse il mantenimento dell'apparato complementare basato su infrazioni di atti amministrativi ed, evidentemente, di minore rilevanza penale (o addirittura solo amministrativa), potrebbero affievolirsi una serie di difficoltà in questo senso.

Infine – ed è forse, insieme all'introduzione dell'ipotesi di disastro ambientale *ex se*, la maggiore qualità del progetto – si ritiene di enorme importanza e impatto sull'intero sistema penale, la previsione di punizione *ad hoc* per il caso in cui dalla

---

oggettiva o dell'estensione della compromissione, ovvero del numero delle persone offese o esposte a pericolo, offende la pubblica incolumità. La stessa pena si applica se il fatto cagiona una alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema».

<sup>259</sup> Art. 452 *quinquies*. Alterazione del patrimonio naturale, della flora e della fauna. «Fuori dai casi previsti dagli articoli 452 *bis*, 452 *ter* e 452 *quater*, è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da duemila a ventimila euro chiunque illegittimamente: a) sottrae o danneggia minerali o vegetali cagionando o contribuendo a cagionare il pericolo concreto di una compromissione durevole o rilevante per la flora o il patrimonio naturale; b) sottrae animali ovvero li sottopone a condizioni o trattamenti tali da cagionare il pericolo concreto di una compromissione durevole o rilevante per la fauna. Nei casi previsti dal primo comma, se la compromissione si realizza, le pene sono aumentate di un terzo».

<sup>260</sup> Si veda in questo senso L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 444, la quale, analizzando il progetto della Commissione Ecomafia del 1997, fa osservazioni che possono essere rivolte anche al disegno di legge del 2007, visto che sul primo si modella.



illegittima immissione derivi il pericolo concreto per la vita o l'incolumità delle persone.

Infatti, al di là dei possibili rilievi critici sullo sviluppo che a questa fattispecie è stato dato nel progetto del 2004, se una norma del genere venisse introdotta nel codice penale, si avrebbe la possibilità di non dover ricorrere ai reati di lesioni personali colpose o di omicidio colposo, né ai reati contro l'incolumità pubblica, nati per fattispecie di condotta diverse e, perciò, inadeguati. Il risultato sarebbe insomma una più agevole individuazione del reato da applicare, e, soprattutto, una più adeguata e proporzionata risposta sanzionatoria, rispetto alle ipotesi codicistiche cui si ricorre oggi.

Dei progetti di riforma del codice penale presentati finora, come si è detto, nessuno è stato recepito e attuato. Si spera, però, che, anche grazie alle incalzanti indicazioni dell'Unione Europea, ad una riforma prima o poi si approdi.

## BIBLIOGRAFIA.

- A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989.
- A. Corasaniti, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978.
- A. Eser, *La tutela dell'ambiente in Germania*, trad. it. a cura di M. Catenacci, in *Ind. pen.*, 1989.
- A. Madeo, *Il commento*, in *Dir. pen. processo*, 9/2011.
- A. Muratori, *La tutela dall'inquinamento atmosferico nella parte V del «decreto unificato»: aria malamente rifritta*, in *Ambiente*, 2006.
- A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985.
- A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981.
- A.L. Vergine, *Ambiente nel diritto penale (tutela dell')*, in *Digesto delle discipline penalistiche, Vol. IX*, Torino, 1995.
- A.L. Vergine, *Rifiuti e scarichi: profili sanzionatori*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2006.
- A.L. Vergine, *Rossi di vergogna, anzi paonazzi... leggendo la legge comunitaria 2009*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2/2011.
- Anile, *Sanzioni amministrative e penali nel d.lgs. n. 152/1999: primi rilievi*, in *Ambiente* 1999.
- B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Bertolini, *Le emissioni inquinanti e le imprese a rischio nella nuova normativa statale*, in *Giur. mer.*, 1989.

- C. Bernasconi, *Il difficile equilibrio tra legalità ed offensività nella tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2003.
- C. Piergallini, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004.
- C. Roxin, *Fragwürdige Tendenzen in der Strafrechtsreform*, in *Radius* 1966.
- C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, 2011.
- D. Micheletti, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di F. Giunta, CEDAM, Padova, 2005.
- E. Capaccioli, F. Dal Piaz, *Ambiente (tutela dell')*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, 1980.
- E. Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Giuffrè, 2004.
- E. O. Wilson, *The Future of Life*, New York, Alfred A. Knopf, 2002; trad. it. *Il futuro della vita*, Torino, Codice edizioni, 2004.
- E. Ronchi e M. Santoloci, *La riforma dei rifiuti. I nodi critici*, Buffetti, Roma, 2003.
- E. Ronchi, M. Santoloci, *Inquinamento idrico: adempimenti e responsabilità. La riforma delle acque*, Buffetti, 2001.
- F. Di Dio, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedura regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, nota a Corte Cost. n. 166/2009, in *Riv. giur. ambiente*, 2009.
- F. Giunta, *Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002.
- F. Lettera, *Lo Stato ambientale*, Milano 1990.
- F. Mantovani, *Il problema dell'offensività del reato nelle prospettive di riforma del codice penale*, in AA.VV., *Problemi generali di diritto penale. Contributo alla riforma*, a cura di G. Vassalli, 1982.
- F. Palazzo, *Principi fondamentali e opzioni politico criminali nella tutela penale dell'ambiente*, in *Ambiente e diritto*, 1999.
- F. Stella, *Giustizia e modernità*, Milano, 2002.

- G. Amendola - P. Dell'Anno, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, 1992.
- G. Amendola, in *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente, commento alla legge 23 marzo 2001 n. 93*, in *Dir. pen. e proc.*, 2001.
- G. Amendola, *La tutela dall'inquinamento idrico*, Giuffrè, Milano, 1993.
- G. Azzali, *La tutela penale dell'ambiente. Un'indagine di diritto comparato*, Padova, 2001.
- G. Di Nardo e G. Di Nardo, *I reati ambientali*, CEDAM, Padova, 2006.
- G. Fiandaca e G. Tessitore, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, in Aa.Vv. *Materiali per una riforma del sistema penale*, F. Angeli, Milano, 1984.
- G. Fiandaca, *Note sui reati di pericolo*, in *Il Tommaso Natale*, Palermo, 1977.
- G. Marinucci – E. Dolcini, *Corso di diritto penale, Vol. I*, Milano, 2001.
- G. Marinucci – E. Dolcini, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2006.
- G. Pica, *Aspetti salienti del nuovo decreto sui rifiuti*, in *Rivista penale dell'Economia* 1997.
- G.P. Marsh, *Man and Nature. Or, Physical Geography as Modified by Human Action*, 1864.
- I. Mereu, *Storia dell'intolleranza in Europa*, 1988, 4° edizione.
- J. Goldschmidt, *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlin, 1902.
- J. Luther, *Antropocentrismo e ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989.
- K. Popper, *Conoscenza oggettiva. Un punto di vista evoluzionistico*, Armando Editore, 2002.
- L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.<sup>1</sup>
- L. Pietrini, *Rifiuti*, in *Commentario breve alle leggi penali complementari*, a cura di F.C. Palazzo e C.E. Paliero, CEDAM, Padova, 2003.

- L. Pistorelli – A. Scarcella, *Relazione dell'Ufficio del Massimario presso la Corte Suprema di Cassazione*, agosto 2011.
- L. Prati, *Scarichi e inquinamento idrico dopo il T.U. ambientale*, Milano, 2006.
- L. Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, La Tribuna, Piacenza, 2006.
- L. Ramacci, *Delitto di "Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione*, in *Riv. pen.*, 2006.
- L. Ramacci, *Diritto penale dell'ambiente*, Cedam, 2009.
- L. Ramacci, *L'articolo 53 bis del d.lgs. 22/97 in Rivistambiente*, n. 10/2003.
- L. Siracusa, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, in *Raccolta di studi di diritto penale*, 2007.
- L. Siracusa, *Tutela ambientale: Unione europea e diritto penale fra decisioni quadro e direttive*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, n. 6.
- M. Benozzo, *La direttiva sulla tutela penale de ll'ambiente tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'ambiente*, 2009, n. 5.
- M. Catenacci, *La tutela penale dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 1996.
- M. Catenacci, *Rapporti tra tecniche penali e amministrative nel sistema italiano dell'ambiente*, in *Protection of the environment*, a cura di C. Zanghì, Bari, 1993.
- M. Gallo, *I reati di pericolo*, in *Il foro penale*, Napoli, 1969.
- M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, 1991, 1.
- M. Santoloci, *Diritto all'ambiente. Come combattere le violazioni ambientali usando le leggi e le istituzioni*, edizioni Ambiente, 2000.
- M. Santoloci, *Scarichi: soluzioni di casi pratici con particolare riferimento agli impianti di trattamento di acque reflue*, in *Il nuovo codice delle acque*, Piacenza, 2003.
- M. Taina e S. Maglia, *La figura del proprietario incolpevole tra abbandono di rifiuti e bonifica dei siti contaminati*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006.

- M.S. Giannini, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- M.S. Giannini, «Ambiente»: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.
- P. Fico e P. Fimiani, *Trasporti transfrontalieri: il principio di continuità normativa salve le sanzioni del testo unico ambientale sul traffico illecito*, in *Rifiuti*, n. 11, 2007.
- P. Fimiani, *La tutela penale in materia di rifiuti nel testo unico ambientale: il quadro complessivo*, in *Rifiuti*, n. 128.
- P. Fois, *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987.
- P. Patrono, *I reati in materia di ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2000.
- Platone, *Crizia*, 110, 111 in *Platone, Opere complete 6*, Laterza, 2000.
- R. Bajno, *L'evoluzione della giurisprudenza in materia di tutela delle acque*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1978.
- R. Bajno, *La tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1990.
- R. Bajno, *Problemi attuali del diritto penale ambientale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1988.
- R. Carson, *Primavera silenziosa*, Feltrinelli, 1999.
- S. Maglia, M. Santoloci, *Il codice dell'Ambiente*, ed. 1996.
- S. Moccia, *La promessa non mantenuta. Ruolo e prospettive del principio di determinatezza/tassatività nel sistema penale italiano*, 2001.
- S. Pugliatti, *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Milano, V, 1959.
- T. Scovazzi, *Recent Trends in International Environmental Law*, in T. Scovazzi, T. Treves, *World Treaties for the Protection of the Environment*, Milano, 1992.
- V. Beltrame, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, 2000.

- V. Caianiello, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in G. de Vergottini, *Localizzazione degli impianti energetici e tutela dell'ambiente e della salute*, Rimini, 1988.
- V. Plantamura, *Quale futuro per la tutela penale dell'ambiente*, in *Difesa sociale*, 2003.
- V. Teotonico, *Presupposti culturali e snodi politico-istituzionali per una tutela transnazionale dell'ambiente*, in F. Gabriele – A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci, Bari, 2005.