

## IL DECRETO LEGGE N. 116/2025: LE RAGIONI DI UN FERMO DISSENSO

DI ROBERTO LOSENGO

*In prossimità del termine di 60 giorni per la conversione del decreto legge 8 agosto 2025, n. 116 (c.d. “Terra dei fuochi”) si analizzano i molteplici profili di criticità e incoerenza del provvedimento normativo.*

### 1. Premessa

Diciamolo senza mezzi termini: il decreto legge n. 116 dell’8 agosto 2025 (c.d. “Terra dei fuochi”) è una norma incostituzionale, intempestiva e incoerente, sia rispetto al sistema sanzionatorio ambientale (inclusa la riforma del 2015), sia con riguardo agli stessi fini che il provvedimento dichiaratamente si prefigge.

Troppa severità? Forse, ma non si può rimanere insensibili di fronte alla (ormai ennesima) disposizione di asserita urgenza, che interviene a “gamba tesa” su norme penali sostanziali, modificando radicalmente il sistema sanzionatorio nella (sola) materia di rifiuti e incorrendo in una serie madornale di svarioni sistematici (oltre che di pura “grammatica” penalistica).

Immediatamente a seguito dell’adozione del decreto legge sono infatti intervenute autorevoli voci<sup>1</sup> che hanno evidenziato le numerose criticità (e, più raramente, qualche pregio) delle complesse – anche alla faticosa lettura – disposizioni, fornendo spunti di cui si auspica il Parlamento tenga adeguato conto nell’ormai prossima sede di conversione.

Cerchiamo, con questo contributo, di riepilogare i principali aspetti sinora emersi dal dibattito dottrinale, e sollevare altri spunti di riflessione sull’applicazione delle disposizioni attualmente in vigore.

### 2. Profili di incostituzionalità

Sembra persino superfluo rammentarlo, ma l’art. 77 della Costituzione consente al Governo di adottare un decreto legge esclusivamente “in casi straordinari di necessità e di urgenza”; requisiti, questi, che soprattutto laddove si intervenga su disposizioni in materia penale, atte a incidere su altri beni costituzionalmente tutelati (primo tra tutti la libertà personale, ma – dato il contenuto del decreto in esame – anche la libertà di iniziativa economica), devono essere vagliati in maniera estremamente rigorosa.

Per esprimersi chiaramente: non si può adottare un qualsivoglia “pretesto” (per quanto esso si correli ad un fenomeno di criminalità ambientale oggettivamente gravoso e rimandi a commendevoli obiettivi, come – in questo caso – quello di dare esecuzione ad una sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo) per

---

<sup>1</sup> Tra i contributi pubblicati, si segnalano quelli di Paolo Della Sala, “Il D.L. 116/2025 sul riordino dei reati ambientali: un primo commento”, in questa *Rivista*, n. 67/2025; Carlo Ruga Riva, “Il c.d. decreto Terra dei fuochi sui rifiuti: tra Greta, Dracone e Tafazzi”, in *Sistema Penale*, n. 9/2025; Giulio Vanacore, “Un intervento rivoluzionario ma troppo affrettato sul trattamento sanzionatorio dei reati in tema di rifiuti nel codice dell’ambiente”, in *Sistema Penale*, n. 9/2025; Roberto Compostella, “La riforma dei reati ambientali introdotta – a sorpresa – dal D.L. 8 agosto 2025, n. 116. Note di (primissima) lettura ed aspetti controversi”, in *Giurisprudenza penale web*, n. 9/2025; non rileva invece particolari criticità il sintetico commento di Gianfranco Amendola, “Il decreto legge n. 116/25 sulla Terra dei fuochi”, in *lexambiente.it*, 29 settembre 2025, ove si rileva in ogni caso, la necessità di potenziare consistenza e professionalità degli organi di controllo da cui dipende l’applicazione della normativa.

stravolgere un intero ambito normativo che, con riguardo alla gran parte delle disposizioni introdotte, non ha nulla a che spartire con il prospettato “pungolo” di portata straordinaria. Pungolo che, per come professato nelle premesse del provvedimento, è quello di *“assicurare il contrasto delle attività illecite in materia di rifiuti, che interessano l’intero territorio nazionale, con particolare riguardo alle aree della c.d. Terra dei fuochi”* (da cui, il “nomignolo” dato al decreto) e di *“contrastare il fenomeno dei roghi tossici di rifiuti urbani e speciali che mettono in pericolo la vita e l’incolumità delle persone, compromettendo altresì la salubrità dell’ambiente”*.

In tale contesto, viene richiamata l’esigenza (essa non indicata come di straordinaria necessità e urgenza) di dare attuazione alla sentenza della CEDU del 30 gennaio 2025 (emessa nel caso Cannavacciuolo / Italia – ricorso n. 51567/14 e altri).

Se, dunque, le parole (anche quelle del legislatore agostano) hanno un senso, l’impulso normativo correlato alla manifestata situazione di urgenza avrebbe dovuto trovare il proprio perimetro in provvedimenti, eventualmente di natura sanzionatoria – o, meglio, ulteriormente sanzionatoria –, avverso le (sole) condotte di illecita combustione di rifiuti e contaminazione dei terreni, che interessano principalmente le aree territoriali tristemente note a livello mediatico come “Terra dei fuochi”, ma si sono ramificate nel recente passato in diversi contesti regionali.

Corretto e condivisibile, dunque, che il Governo si attivi per mettere argine al fenomeno, benché le statistiche indichino che i “fuochi” nella regione Campania stiano gradatamente, ma sensibilmente scemando<sup>2</sup>.

Meno comprensibile, invece, il richiamo alla sentenza Cannavacciuolo, che pur avendo affrontato una questione senza dubbio pertinente alle tematiche declinate nelle premesse del provvedimento normativo, non ne delinea caratteristiche indefettibili di urgenza, tali da giustificare il ricorso al decreto legge (difatti, come detto, le stesse premesse trattano solo di una meno stringente “esigenza” di dare attuazione alla decisione della Corte di Strasburgo), né in alcun modo impone drastici interventi sull’assetto sanzionatorio esistente.

Come noto, infatti, la CEDU era chiamata a valutare se, proprio con riguardo agli eventi criminosi occorsi nella “Terra dei fuochi”, le Autorità dello Stato italiano *“abbiano omissis di adottare misure adeguate e sufficienti per tutelare le vite dei ricorrenti che vivevano in aree della Regione Campania interessate da un fenomeno di inquinamento su vasta scala, derivante dallo sversamento e dall’interramento illegali e/o dall’abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, associato spesso al loro incenerimento”*.

La Corte, con ampia motivazione (a cui, per motivi di sintesi, si rimanda), ha statuito che *“lo Stato convenuto debba introdurre, senza indugio e, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, entro due anni dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva, misure generali in grado di fronteggiare, in modo adeguato, il fenomeno dell’inquinamento in questione, in conformità alle raccomandazioni indicate nei paragrafi 494-500 della presente sentenza”*.

Come si può intendere anche dal mero esame del dispositivo della sentenza, essa – pur imponendo, appunto, l’adozione di *“misure generali”* per fronteggiare il fenomeno illecito – ne delinea con chiarezza il perimetro: innanzitutto, in chiave temporale (entro due anni dalla definitività della sentenza, il che escludeva, di per sé, il ricorso a provvedimenti d’urgenza), ma anche spaziale (in quanto la questione decisa si riferisce espressamente alle *“aree della Regione Campania”*) e di effetti (le misure non concernono qualsiasi gestione irregolare di rifiuti, anche tramite interrimento, abbandono o incenerimento, ma quelle che comportino il verificarsi di un *“inquinamento”*, quindi un evento di danno, già realizzatosi per effetto delle condotte illecite commesse in quel territorio, e non un mero pericolo; tantomeno inosservanze di carattere formale).

Se poi, nello specifico, si vanno a vedere quali siano le raccomandazioni indicate nei paragrafi 494-500, risulta evidente che le relative misure sono essenzialmente di carattere conoscitivo, organizzativo e di monitoraggio pubblico, nonché – sotto il profilo operativo – volte a realizzare i necessari interventi di bonifica.

---

<sup>2</sup> Si vedano i dati riportati nelle relazioni della Commissione bicamerale di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, riportati da Ruga Riva, *op. cit.*

L'aspetto sanzionatorio, tra le misure indicate, resta sotto traccia e viene delineato al più in termini sfumati, ove si indica di *“contrastare il comportamento che ha dato luogo al fenomeno dell'inquinamento, vale a dire lo sversamento, l'interramento e l'incenerimento illegali di rifiuti”*<sup>3</sup>.

In sintesi, dunque, la sentenza Cannavacciuolo non impone allo Stato italiano (tantomeno con urgenza immediata) una revisione tanto radicale sull'intera normativa penale dei rifiuti, ivi comprese le violazioni non foriere di profili di danno, perdipiù con valenza sull'intero territorio nazionale.

Ciò che infatti, in massima misura, appare eufemisticamente improprio nel decreto legge è il fatto di avere abbinato previsioni che (in minor numero) potevano essere ricondotte al fenomeno di grave contaminazione in questione con una congerie di altre disposizioni, adottate nella sostanziale ottica del “già che ci siamo”.

Se, dunque, il decreto legge, già per la sua forma, calpesta senza motivo le buone regole del dibattito parlamentare (in patente violazione dell'art. 77 Cost.), nel suo contenuto si manifestano una serie di disarmonie sistematiche che configurano inosservanze ai principi dell'art. 3 Cost. (in quanto la nuova declinazione delle fattispecie sui rifiuti comporta una punizione ampiamente più gravosa rispetto a condotte di analogo disvalore, anche riferite ad aggressione di matrici ambientali) e violazioni del diritto di difesa ex art. 24 Cost., in ragione delle limitazioni poste alla definizione dei procedimenti attraverso l'accesso alle procedure di estinzione agevolata introdotte (meritevolmente) con la riforma del 2015, e ora non più praticabili per tutti i reati contravvenzionali trasformati *d'emblée* in figure di delitto (aspetti che verranno più diffusamente trattati nel successivo paragrafo § 4).

### 3. Profili di intempestività

Il decreto agostano è giunto come fulmine a ciel sereno per gli studiosi di diritto penale dell'ambiente, che piuttosto erano impegnati a comprendere come il legislatore avrebbe dato attuazione dalla nuova Direttiva UE 2024/1203 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla tutela penale dell'ambiente, destinata ad essere recepita dagli Stati membri entro il 2026.

Si potrà forse obiettare che questa sarebbe una capziosa lamentela, in quanto il legislatore italiano, da sempre in ritardo nell'uniformarsi alla normativa unionale, per una volta avrebbe addirittura “bruciato le tappe”.

Tanto che nel disegno di legge presentato alle Camere per la conversione del decreto, si indica che *“esso, per altro verso, tiene anche conto dell'impostazione contenuta nella recentissima direttiva europea sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale, di cui anticipa alcuni contenuti. Detta direttiva, comunque, anche alla luce della recente pubblicazione sulla G.U. della legge di delegazione europea, che contiene anche criteri specifici di delega per la sua attuazione, è già oggetto di un approfondito esame, da parte delle amministrazioni competenti, al fine dell'armonica realizzazione, nell'ordinamento domestico, dei vincoli da essa discendenti”*.

Con la conseguenza che – di qui a breve, e sempre che il decreto legge venga convertito – ci si dovrà trovare di fronte ad una ulteriore riforma del sistema penale dell'ambiente (e forse, in tale occasione, non ci si occuperà solo di rifiuti, ma magari anche di scarichi, di emissioni, di impianti IPPC, etc. etc.).

---

<sup>3</sup> Rispetto a tale misura di contrasto, viene richiamato il punto 395 della sentenza, ove tale contrasto (sempre riferito alla situazione della Regione Campania) è accompagnato da attività di studio del fenomeno e da obblighi di informazione verso la popolazione residente: *“Nel contesto del caso di specie, la Corte ritiene che le autorità avessero, in primo luogo, il dovere di effettuare una valutazione globale del fenomeno dell'inquinamento in questione, vale a dire individuando le zone interessate e la natura e la portata dell'inquinamento in questione, e successivamente di agire al fine di gestire gli eventuali rischi rivelati. Ci si aspettava inoltre che indagassero sull'impatto di tale fenomeno di inquinamento sulla salute degli individui che vivevano nelle aree interessate da esso. Al medesimo tempo, ci si sarebbe ragionevolmente potuto aspettare che le autorità reagissero per contrastare il comportamento che dava luogo al fenomeno dell'inquinamento, vale a dire lo sversamento, l'interramento e l'incenerimento illegale dei rifiuti. Le autorità erano inoltre obbligate a fornire alle persone che vivevano nelle zone interessate dal fenomeno dell'inquinamento informazioni tempestive che permettessero alle stesse di valutare i rischi per la loro salute e le loro vite”*.

Ma, andando nel concreto raffronto tra la Direttiva e le previsioni del decreto legge, si ravvisa immediatamente che le disposizioni interne di nuovo conio sono del tutto indipendenti, se non anche distoniche, rispetto a quelle unionali, sicché non si comprende esattamente in che modo il decreto (che ovviamente non poteva costituire, di per sé, strumento normativo atto a recepire la Direttiva unionale) avrebbe “anticipato alcuni contenuti” della stessa.

Ed infatti, solo per esaminare alcuni aspetti salienti:

- a) la Direttiva concerne l'intero ambito della disciplina ambientale e non si sofferma esclusivamente su quella dei rifiuti, cosicché /come si evidenzierà ulteriormente nel prosieguo) il “salto in avanti” rispetto a uno solo degli ambiti di tutela genera forti squilibri rispetto alle previsioni tuttora vigenti per gli altri comparti ambientali;
- b) con riguardo alle condotte illecite riferite ai rifiuti, la Direttiva impone che vengano previste come reato (se poste in essere almeno con grave negligenza) le seguenti condotte delineate dall'art. 3, comma 2, lett. f) e g):
  - la raccolta, il trasporto o il trattamento dei rifiuti, la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura, nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario, se tale condotta, alternativamente:
    - i. riguarda i rifiuti pericolosi quali definiti all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e concerne quantità non trascurabili di tali rifiuti;
    - ii. riguarda rifiuti diversi da quelli pericolosi di cui al precedente punto i. e provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;
  - la spedizione di rifiuti ai sensi dell'articolo 2, punto 26, del regolamento (UE) 2024/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio. se tale condotta concerne una quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse.

I reati (tutti, non solo quelli relativi ai rifiuti) sono da intendersi “qualificati”, ai sensi dell'art. 3, comma 3, se provocano la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi, a tale ecosistema o habitat; o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque.

Viene dunque da osservare (ed è già stato fatto a commento della Direttiva) che, sotto tale profilo, non vi sia niente di particolarmente nuovo sotto il sole: l'ordinamento italiano, in particolare a seguito della L. 68/2015, contiene senz'altro fattispecie di reato atte a soddisfare le indicazioni unionali (e, anzi, prevede anche come reato condotte – ad esempio quelle formali relative a rifiuti non pericolosi – che per la normativa europea non dovrebbero nemmeno necessariamente esserlo).

Se ne inferisce, dunque, che la Direttiva UE non imponeva alcun obbligo, per il legislatore italiano, di intervenire “in blocco” sulle fattispecie contravvenzionali, trasformandole inopinatamente e indistintamente in delitti, essendovi già nell'ordinamento figure incriminatrici (*in primis* quelle di inquinamento e disastro ambientale) atte a soddisfare pienamente, anche a livello di *range* sanzionatorio, le disposizioni unionali;

- c) quanto alle sanzioni nei confronti delle persone giuridiche, il decreto legge si limita ad ampliare il novero dei reati presupposto ex D.Lgs. 231/2001 con l'inserimento dei reati di omessa bonifica ex art. 452 *terdecies* c.p. (e su questo, almeno, si può concordare, trattandosi di un reato che tipicamente può generare un profitto, nella forma del risparmio di spesa, per enti sovraindividuali), di impedito controllo ex art. 452 *septies* c.p. e di combustione illecita di rifiuti ex art. 256 *bis* T.U.A. Nulla è previsto, invece, sui temi più rilevanti dell'assetto sanzionatorio nei confronti degli enti previsto dalla Direttiva (ad esempio la dosimetria economica in proporzione al fatturato), nemmeno in termini di obblighi accessori di natura riparatoria, risarcitoria ed organizzativa (quali l'obbligo di istituire sistemi di *due diligence* per rafforzare il rispetto delle norme ambientali) e che, a ben vedere, sarebbero stati molto più aderenti al contesto (la “Terra dei fuochi”) professato dal decreto legge.

In conclusione, si evince che il decreto legge sfiora solo in maniera tangenziale i ben più ampi temi portati dalla Direttiva UE 2024/1203 e, quand'anche lo si voglia intendere quale provvedimento "antesignano" al recepimento della norma unionale, finisce per essere un "fuor d'opera" che comporterà, con grande probabilità, ulteriore disarmonia di sistema una volta che (in concreto ed effettivamente) il legislatore dovrà confrontarsi con il provvedimento normativo dell'Unione.

#### 4. Profili di incoerenza

Il decreto legge presenta numerosi aspetti distonici rispetto alla normativa penale ambientale e, in generale, ai principi dell'ordinamento (nonché, talvolta, al proprio interno).

Cercando di enucleare per "macrotemi" i principali profili critici (alcuni dei quali già individuati dai primi commentatori):

- a) disuniformità rispetto ad altri ambiti sanzionatori in materia ambientale contemplati dal T.U.A e dal codice penale:  
come già evidenziato, rispetto alla complessiva riforma demandata al legislatore interno dalla Direttiva UE 2024/1203, il decreto legge concerne esclusivamente la disciplina dei rifiuti, creando una rilevante disarmonia sanzionatoria rispetto agli altri ambiti presidiati da fattispecie incriminatrici nell'ambito del T.U.A. o nel codice penale.  
Basti pensare alla disciplina degli scarichi e delle emissioni, il cui assetto sanzionatorio (laddove gli effetti dannosi non "sconfinino" nelle più gravi ipotesi di inquinamento o addirittura disastro ambientale) è, come noto, basato sul tradizionale modello contravvenzionale.  
Con il paradosso, dunque, di sanzionare in modo totalmente difforme condotte che, in concreto, possono presentare un disvalore assolutamente consimile.  
Si pensi, in primo luogo, a violazioni formali correlate a carenza di autorizzazione (o addirittura a mere inosservanze della prescrizione dell'autorizzazione) che nel caso degli scarichi di acque reflue e delle emissioni configurano contravvenzioni sanzionate (salvo il caso dello scarico di sostanze pericolose) con pena alternativa, se non addirittura con una mera sanzione amministrativa, mentre nel caso di gestione di rifiuti – anche non pericolosi – costituiscono ora fattispecie di delitto con elevati *range* edittali.  
Disarmonia, questa, che si rivela eclatante laddove si consideri, ad esempio, che, per consolidata giurisprudenza, nel caso di illecita immissione di materiali allo stato liquido nelle acque, la violazione può essere ricondotta alla disciplina dei rifiuti se non vi è un recapito diretto nel corpo d'acqua superficiale, mentre ricade nella disciplina degli scarichi di acque reflue se il recapito avviene tramite condotta, tubazione o altro sistema stabile: dunque un fatto distinto esclusivamente dalla modalità di recapito potrebbe configurare un delitto oppure una contravvenzione (o persino, se non vi fosse presenza di sostanze pericolose ai sensi della disciplina delle acque reflue, un illecito amministrativo).  
Restando, peraltro, nell'ambito dei rifiuti, risultano tuttora sanzionate a livello contravvenzionale le violazioni gestionali commesse nell'ambito di impianti IPPC (art. 29 *quaterdecies* T.U.A.): con sola ammenda (e dunque definibili con oblazione non discrezionale ex art. 162 ter c.p.) e con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda nel caso di gestione di rifiuti non pericolosi; se ne dovrebbe dunque inferire che sia meno grave commettere un reato in un impianto a rilevante impatto ambientale piuttosto che in un'impresa ordinaria (a meno che la clausola "*salvo che il fatto non costituisca più grave reato*" deponga per un'abrogazione implicita della disposizione; il che tuttavia contrasterebbe con la previsione di una specifica disciplina sanzionatoria per gli impianti muniti di autorizzazione integrata ambientale, peraltro incidentalmente confermata dal richiamo contenuto nel "nuovo" comma 3 dell'art. 256 in materia di scariche abusive, che fa appunto salvi i casi sanzionati – meno gravemente – dall'art. 29 *quaterdecies*, comma 1 T.U.A.).  
Analogo discorso vale per le fattispecie di illecito incenerimento o coincenerimento di rifiuti, punite (ex art. 261 *bis* T.U.A.) a titolo contravvenzionale, lasciando dunque intendere che un modesto abbruciamento di rifiuti in area agricola sia, per l'ordinamento, di minor disvalore della gestione non autorizzata di un impianto di incenerimento industriale.
- b) limitazione degli effetti deflativi della procedura estintiva introdotta dalla L. 68/2015 (art. 318 *bis* ss. T.U.A.) e della causa di non punibilità per speciale tenuità del fatto (art. 131 *bis* c.p.):

la recente legislazione penale ha valorizzato strumenti di carattere premiale che, incentivando e valorizzando attività remediali da parte del trasgressore, colgono il duplice obiettivo di stimolare la riparazione del pregiudizio generato dall'illecito e di conseguire una rilevante deflazione del carico processuale rispetto a vicende di disvalore marginale.

Nel settore ambientale, la riforma del 2015 ha efficacemente introdotto, mutuandola da quella già applicata da oltre un ventennio nel settore della sicurezza sul lavoro (D.Lgs. 758/1994), la procedura estintiva di cui agli art. 318 *bis* ss. T.U.A., applicabile a tutte le contravvenzioni punite con pena alternativa<sup>4</sup>, rispetto alle quali – in base alle valutazioni dell'organo accertatore – siano da escludersi conseguenze dannose non riparabili per l'ambiente.

Evidente, dunque, che nella prospettiva “pandelittuosa” del decreto legge n. 116/2025 gli effetti premiali e deflattivi vengono meno, residuando una possibile applicazione della procedura estintiva solo nell'ipotesi di cui all'art. 255, comma 1.1. T.U.A. (abbandono o deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi) ed altre fattispecie minori qua e là risparmiata dalla furia legislativa.

Per tutte le altre ipotesi, vi è da attendersi un “sovraffollamento” di casi, anche di contenuto disvalore, che perverranno tuttavia alla fase processuale: mentre, infatti, la definizione attraverso la procedura estintiva funge(va) da efficace incentivo in primo luogo per la regolarizzazione della situazione non conforme e, conseguentemente, per il pagamento della sanzione in via amministrativa, con grande probabilità, di fronte a una contestazione per delitto (anche se formulata in via monitoria attraverso decreto penale di condanna), maturerà una tendenza alla difesa in sede dibattimentale.

In buona sostanza, siamo di fronte a una vera e propria eterogenesi dei fini: il furore sanzionatorio finirà per non sanzionare affatto (o a farlo sovraccaricando i ruoli dei Tribunali), disincentivando di fatto anche l'accesso – comunque di prassi ben accetto – a iniziative remediali, quale “contrappeso” dell'estinzione del reato<sup>5</sup>.

A complicare la situazione, interviene poi la preclusione, per talune ipotesi, al riconoscimento della causa di non punibilità per speciale tenuità del fatto ex art. 131 *bis* c.p.

La limitazione appare irragionevole, soprattutto in relazione alle fattispecie di abbandono di rifiuti pericolosi o di combustione di rifiuti (indifferentemente pericolosi o non pericolosi) che, in concreto, potrebbero essere di modesto disvalore in funzione del quantitativo ridotto dei rifiuti oggetto dell'illecito, o – con riguardo alle spedizioni transfrontaliere – in ordine a inosservanze del Regolamento UE di natura meramente formale.

c) i “casi particolari”:

numerose delle fattispecie introdotte o modificate dal decreto legge vedono un significativo incremento sanzionatorio, qualora vengano in essere taluni cosiddetti “casi particolari” (incremento costruito, per le fattispecie del T.U.A., in maniera indipendente dalla fattispecie base, lasciando aperto l'interrogativo se i “casi particolari” in questione integrino un'aggravante a effetto

<sup>4</sup> Benché un vero e concreto effetto deflativo si sarebbe potuto realizzare, come sostenuto dalla dottrina, solo estendendo la procedura estintiva anche alle contravvenzioni punite a pena congiunta (soluzione tuttavia esclusa, dopo qualche originaria incertezza che aveva generato difformità di applicazione tra le diverse Procure della Repubblica).

<sup>5</sup> Come icasticamente sintetizzato da G. Vanacore, *op. cit.*, “*il calderone del processo penale, già obeso e fortemente incagliato, dovrà ora digerire anche questi processi, che spesso venivano evitati proprio grazie al virtuoso meccanismo delle prescrizioni ambientali, un meccanismo nel quale in definitiva ‘vincevano’ tutti, con l'ottenimento del risultato migliore e con il minimo sforzo: il contravventore otteneva l'estinzione del reato, lo Stato recuperava senz'altro un cospicuo esborso economico, l'ambiente violato veniva ripristinato, uno stato di illegittimità veniva ricondotto alla legalità mediante il controllo delle autorità delegate*”.

speciale o un reato autonomo<sup>6</sup>, essendo invece più chiaramente prospettabili come circostanza aggravante in relazione agli artt. 452 *sexies* e 452 *quaterdecies* c.p., ove si indica un “*aumento sino alla metà*” rispetto alle pene base).

La “particolare casistica” intende disciplinare un’ipotesi di pericolo per la vita o l’incolumità delle persone, oppure di pericolo di compromissione e deterioramento delle acque, dell’aria, di porzioni estese del suolo e del sottosuolo, nonché di un ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna.

Partendo da quest’ultima ipotesi (cioè quella riferita alle matrici ambientali e agli ecosistemi), la previsione andrebbe a configurare una fattispecie di pericolo, rispetto a quella di evento disciplinata dall’art. 452 *bis* c.p., di cui vengono riproposti quasi integralmente i lemmi.

Appunto, “quasi integralmente”, in quanto rispetto alla fattispecie di inquinamento ambientale (che pure non brilla per rispetto dei canoni di tassatività) il legislatore agostano ha scordato di evidenziare che, quantomeno, la compromissione debba essere “significativa e misurabile”.

Tuttavia, considerando che si verte in ipotesi di pericolo concreto, possiamo probabilmente ritenere implicitamente estesa l’aggettivazione del delitto di evento (a meno di non correre il rischio di sanzionare anche fatti privi di sostanziale offensività).

Atteso che, comunque, occorre raffrontare le due fattispecie, balza subito all’occhio che alcune delle ipotesi di mero pericolo vengono ad essere sanzionate più gravemente (o appena poco meno gravemente) rispetto al reato di evento (che, rammentiamo, è punito con la reclusione da 2 a 6 anni, oltre la multa): così, l’art. 255 *bis* T.U.A. commina una pena fino a 5 anni (aumentata a 5 anni e 6 mesi se il reato è commesso nell’esercizio di un’impresa); l’art. 255 *ter* T.U.A. prevede la pena della reclusione fino a 6 anni e 6 mesi; il massimo di pena per l’art. 256 T.U.A. è di 5 anni nel caso di rifiuti non pericolosi e di 6 anni e 6 mesi nel caso di rifiuti pericolosi; da 3 a 6 anni la pena per i casi particolari dell’art. 256 *bis* T.U.A.; si arriva fino a 9 anni nella massima estensione dell’aggravante inserita nell’art. 452 *quaterdecies* c.p.

Se ciò non bastasse, scorrendo il decreto si incappa in un ulteriore “incrocio pericoloso”: i “neopromossi” delitti ambientali, anche nella forma aggravata di pericolo, sono puniti anche per colpa (art. 259, comma 3 c.p.), non avendo evidentemente il legislatore considerato che la L. 68/2015 aveva già previsto una fattispecie di delitto colposo di pericolo, in riferimento alle fattispecie di inquinamento e disastro ambientale (quest’ultima ora collide con l’ipotesi di pericolo all’incolumità).

*Dulcis in fundo*, tra i “casi particolari” a cui si correla un aggravamento della sanzione, vi è quello in cui i reati siano commessi “*in siti contaminati o potenzialmente contaminati*”: dobbiamo dunque malevolmente pensare che l’estensore del decreto-legge abbia voluto indirettamente premiare (o addirittura istigare, per contrappasso) l’abbandono, il deposito, la discarica, la combustione, il traffico illecito di rifiuti su terreni vergini e incontaminati?

- d) aggravante dell’esercizio di un’impresa o di attività organizzate: le fattispecie novellate prevedono un’ulteriore ipotesi aggravante: quella in cui il reato sia commesso da “*titolari di imprese*” (artt. 255 *bis*, comma 2 e 255 *ter*, comma 2 T.U.A.) o

<sup>6</sup> Propende per la configurabilità di una fattispecie autonoma Ruga Riva, *op. cit.*, evidenziando che tale lettura avrebbe un risvolto garantistico, in quanto l’affermazione di responsabilità non potrebbe prescindere dall’accertamento del dolo in ordine agli elementi costitutivi dei “casi particolari”.

Alle stesse conclusioni perviene P. Della Sala, *op. cit.*, rilevando che nei “casi particolari” il reato “è descritto con un elemento costitutivo marcatamente specializzante (p. es. *insorgenza del pericolo che nel trasforma totalmente la natura*” e che (nel caso dell’abbandono di rifiuti) è addirittura caratterizzata da un mutamento di forma della sanzione; al contempo, l’Autore pone in evidenza il contrasto con la forma redazionale impiegata, in relazione alle medesime previsioni, per i delitti del codice dell’ambiente, che rimanda più immediatamente alla struttura delle aggravanti. La previsione dei “casi particolari” viene invece indicata come aggravante da G. Vanacore, *op. cit.*

“nell’ambito dell’attività di impresa o comunque di un’attività organizzata” (art. 259 bis T.U.A. in relazione agli artt. 256, 256 bis e 259)<sup>7</sup>.

Ora, che si tratti di un’aggravante è espressamente indicato per le fattispecie richiamate dall’art. 259 bis c.p., mentre in relazione alle fattispecie di abbandono di rifiuti non pericolosi e pericolosi, la diversa e incerta tecnica redazionale potrebbe rimandare a un’ipotesi di reato autonomo<sup>8</sup> (ma che, per uniformità con le disposizioni successive, è preferibile appunto qualificare come aggravante, come tale soggetta al bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti).

La previsione ha immediatamente suscitato vive critiche sotto il profilo sistematico, in quanto essa – nell’ordinaria esperienza, sia fattuale che giudiziaria – non riflette un’ipotesi, appunto, circostanziale, cioè meramente accidentale, accessoria ed eventuale, bensì rappresenta la grandissima parte della casistica dell’illecito.

Si pongono, invero, anche significative problematiche di coerenza interna al sistema sanzionatorio, che il legislatore ha lasciato irrisolte.

In primo luogo: cosa distingue la fattispecie di gestione abusiva svolta nell’ambito di un’attività organizzata rispetto al reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti?

Si dovrebbe, invero, ipotizzare, che la gestione illecita (che può essere integrata anche una singola condotta illecita) sia un “qualcosa di meno” del traffico di rifiuti (espressione, invece, di una condotta abituale), ma non si spiega allora perché – in relazione ai rifiuti pericolosi – l’aggravante dell’esercizio dell’impresa determini addirittura una cornice edittale più grave di quella dell’art. 452 *quaterdecies* c.p.

Anche prescindendo da questo “scivolone” sulla pena, la distinzione tra le due fattispecie non pare nemmeno potersi ancorare all’elemento ponderale (l’ingente quantitativo), atteso che nell’ambito di ogni impresa autorizzata alla gestione di rifiuti ci si troverebbe pressoché costantemente di fronte alla gestione di quantitativi ragguardevoli (in quanto essa è consentita dal provvedimento abilitativo): con la conseguenza che le imprese legittimamente operanti nel mercato dei rifiuti si troverebbero costantemente esposte al delitto di cui all’art. 452 *quaterdecies* c.p. (con il suo pesante fardello di conseguenze extrapenali).

Per essere costruttivi, si potrebbe allora prospettare che la nuova fattispecie vada incontro ai rilievi della dottrina<sup>9</sup> in ordine all’esigenza di una fattispecie atta a sanzionare quelle condotte di difformità (anche significativa o radicale) rispetto all’autorizzazione che, nell’interpretazione giurisprudenziale, erano state attratte nell’orbita applicativa dell’art. 452 *quaterdecies* c.p., originariamente introdotto nel sistema per punire i fenomeni di c.d. “ecomafia”.

Se questa (pur nel silenzio del legislatore) potesse rivelarsi un’interpretazione corretta, si prospetterebbe un “ritorno alle origini” della fattispecie di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti – cioè la sua finalità di contrasto alle condotte criminose clandestine e collegate alla criminalità organizzata – e riacquisterebbe senso (da tempo smarrito) la collocazione dell’art. 452 *quaterdecies* c.p. nel novero dei reati di cui all’art. 51, comma 3 bis c.p.p.<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Il comma 2 dell’art. 259 introduce, poi, una peculiare ipotesi di applicazione alle persone fisiche degli imprenditori responsabili non aver evitato l’evento (per dolo? per colpa? per responsabilità oggettiva? con quale rapporto rispetto all’art. 40, comma 2 c.p.?) delle sanzioni interdittive previste dall’art. 9 D.Lgs. 231/2001 a carico delle persone giuridiche (si condividono, a tale proposito, le osservazioni critiche di P. Della Sala, *op. cit.* e di R. Compostella, *op. cit.*, sulla oggettiva incomprensibilità della norma e sull’impossibilità di trasporre a livello individuale i presupposti che reggono l’applicazione di misure interdittive in capo agli enti (ingenerando peraltro un conflitto con le pene accessorie già previste dal codice penale in capo alle persone fisiche).

<sup>8</sup> Ad avviso di C. Ruga Riva, *op. cit.*, (che pure auspica un chiarimento in sede di conversione) deporrebbe per la fattispecie autonoma l’osservazione che, antecedentemente alla riforma, l’illecito del privato fosse meramente amministrativo, e – a livello redazionale – che il comma 1.1. costruisce il precetto e la sanzione senza rinvii al comma 1. Se così fosse, tuttavia, ci troveremmo di fronte a una irragionevole incoerenza interna (dato che la medesima caratteristica della condotta, ovvero l’ambito imprenditoriale, delineerebbe per una singola fattispecie un reato autonomo e per le altre una circostanza aggravante).

<sup>9</sup> Si veda ad esempio R.E. Omodei, “Spunti di riflessione in materia di reati di gestione e traffico di rifiuti. le necessità di un ripensamento normativo”, in *Sistema penale* n. 5/2023.

<sup>10</sup> Sul punto, si consenta un rimando a R. Losengo, “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e diritto vivente: ancora attuale e ragionevole la collocazione tra i reati di cui all’art. 51, comma 3 bis c.p.p.?” in *Lexambiente, Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell’Ambiente*, n. 4/2020.

Ovviamente, si tratta di proposte interpretative che, in ogni caso, lascerebbero aperta la questione dell'eccessivo (e ingiustificato) peso sanzionatorio, nella forma e nell'editto, del nuovo art. 256 T.U.A., rispetto a condotte formali, il cui tipico ambito di tutela era – e dovrebbe rimanere – quello contravvenzionale.

Il *cahier de doléances*, peraltro, non si esaurisce qui: una volta trasformate le contravvenzioni in delitti, severamente sanzionati, non si è minimamente pensato di coordinare l'intervento con le previsioni in materia di ravvedimento operoso dell'art. 452 *decies* c.p., né con l'ipotesi di disapplicazione della confisca ex art. 452 *undecies*, u.c., c.p. (ancora una volta, dunque, in patente distonia rispetto agli obiettivi della riforma del 2015).

Segno evidente, anche questo, di come il legislatore, agendo – come ormai troppo sovente accade – con la scusa dell'urgenza, curi in chiave populista solo l'aspetto del “bastone”, dimenticando il contrappeso della “carota” (cioè dell'incentivo a iniziative remediali che giovano molto di più all'ambiente che lo spettro degli aumenti di pena).

Questa riflessione trova, purtroppo, conferma, anche nella pochezza delle misure economiche messe in campo da un decreto legge il cui dichiarato fine – si rammenta – era quello di dare esecuzione alla sentenza della CEDU e dunque, come raccomandato dalla decisione della Corte di Strasburgo, promuovere iniziative di bonifica nella c.d. “Terra dei fuochi”.

Si attribuisce infatti al Commissario unico espressamente investito di tali poteri con D.L. 25/2025 un “gettone” di 15 milioni di euro, evidentemente insufficiente per dar corso a fattivi interventi sull'estesa area della Regione Campania interessata dal grave fenomeno criminale (interventi che, secondo quanto recentemente riferito dallo stesso Commissario, comporterebbero investimenti per circa 2 miliardi di euro nell'arco di 10 anni).

Considerato, dunque, che gli aneliti e le raccomandazioni della sentenza CEDU andavano nel senso di incentivare le misure programmatiche di prevenzione e quelle di intervento sul territorio, le disposizioni introdotte dal decreto legge risultano avere (e di gran lunga) mancato l'obiettivo.

È comunque opportuno rimandare ogni definitiva valutazione alla legge di conversione: risultano proposti numerosi emendamenti, alcuni dei quali paiono essersi fatti carico dei principali rilievi formulati dalla dottrina; vedremo se il Parlamento sarà sensibile alle sollecitazioni mosse per un complessivo riequilibrio della disciplina o se (come parrebbe emergere dal testo licenziato dal Senato e ora all'esame della Camera dei Deputati) sarà sostanzialmente confermato lo sbilanciamento di matrice securitaria verso prospettate esigenze di priorità sanzionatoria, che renderebbe inevitabile, in sede applicativa, richiedere l'intervento della Corte Costituzionale.