

## LA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 116\2025: POCHE MODIFICHE E QUALCHE PEZZA A COLORI (IN PARTICOLARE IN TEMA DI ABBANDONO DI RIFIUTI)

DI PAOLO DELLA SALA

### 1. Inquadramento

Il 3 ottobre 2025 è stato convertito in legge il D.L. 116 dell'8 agosto 2025<sup>i</sup>.

La legge 147/2025 contiene alcuni correttivi rispetto al testo originario di cui avevamo pubblicato un primo commento nel numero di settembre della RGA<sup>ii</sup>.

La struttura della legge 147, tuttavia, conserva l'impianto del testo normativo originario, solo corregge alcune sbavature lessicali, introduce alcuni precetti sanzionati amministrativamente e integra il testo precedente mitigando le sanzioni per alcune condotte ma, anche, aumentando la ‘pressione’ su chi commette reati di particolare gravità in materia ambientale (in particolare con l’applicazione di pene accessorie aggiuntive per chi venisse condannato in via definitiva per inquinamento ambientale, art. 452 bis c.p., disastro ambientale, art. 452 quater c.p., ed altro).

Il legislatore ha inteso integrare l'impianto di origine governativa anche con alcune disposizioni di qualche importanza per la loro possibile ricaduta sui cittadini comuni e su usanze deprecabili – ma non criminali - piuttosto diffuse.

Va subito detto, tuttavia, che una certa frettolosità nella costruzione delle fattispecie e un asservimento ossessivo alla formula ‘*sanzionare è meglio che curare*’ lasciano intatte le perplessità che questa ampia riforma aveva sollevato sin dai primi commenti.

Sembra si sia persa l'occasione di allineare la normativa alle esigenze di un diritto penale moderno che dovrebbe tendere a punire (in sede penale) solo ciò che lede il bene giuridico che si intende tutelare in modo tangibile e significativo.

Si è persa, come vedremo, l'occasione di razionalizzare il sistema e, a tale proposito, sembra opportuno prendere a paragigma l'art. 255 TUA che punisce penalmente la condotta di abbandono di rifiuti non pericolosi da chiunque posta in essere senza presupporre alcun concreto parametro quantitativo (v., ad es. il primo comma).

E ciò, nonostante il legislatore, in sede di conversione in legge del decreto-legge 116/2025, si sia evidentemente posto il problema di un'eccessiva dilatazione sanzionatoria del sistema che si andava configurando.

Emblematico, sul punto e fra le modifiche introdotte, è il comma 1.2 aggiunto all'articolo 255 del decreto legislativo 152 del 2006 proprio con l'intenzione di ‘ridurre’ il perimetro del penalmente sanzionato rispetto a comportamenti non criminali in sé ma meritevoli di sanzioni amministrative anche severe in quanto frutto di maleducazione e mancanza di senso civico. Si prevede, infatti, una nuova fattispecie volta a sanzionare come semplice illecito amministrativo l'abbandono di rifiuti urbani accanto ai contenitori per la raccolta presenti lungo le strade (con ciò enucleando questa

specifica modalità di illecito rilascio dalla sfera di applicazione sanzionata penalmente dal primo comma dell'art. 255).

Si prevede ora che *"salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, in violazione delle disposizioni locali sul conferimento dei rifiuti, abbandona o deposita rifiuti urbani accanto ai contenitori per la raccolta presenti lungo le strade è soggetto alla sanzione amministrativa pecunaria del pagamento di una somma da 1000 € a 3000 €"*.

Se questa violazione “è commessa facendo uso di veicoli a motore, si applica, altresì, la sanzione amministrativa accessoria del fermo del veicolo per un mese (...)".

Di che cosa si sta parlando? E in che misura questo illecito amministrativo si pone in correlazione con quanto previsto dagli artt. 255, 255 bis e 255 ter del TUA come (ri)formulati con il provvedimento di iniziativa governativa?

Per provare a orientarsi nel labirinto normativo che sanziona il (semplice) rilascio di rifiuti nell’ambiente dobbiamo, in primo luogo, individuare i presupposti oggettivi e soggettivi che caratterizzano le varie fattispecie, partendo dalla nuova ipotesi di illecito amministrativo ora prevista dall’art. 255, comma 1.2.

Purtroppo i lavori parlamentari non aiutano: né al Senato, ove il decreto legge è stato approvato con modifiche, né alla Camera, ove il testo ricevuto dal Senato è stato approvato definitivamente, si rinvengono – in chiave ermeneutica – elementi di contenuto univoco che aiutino l’interprete. Nè i relatori, né coloro che hanno proposto l’emendamento da cui è poi nata la norma hanno illustrato con chiarezza le ragioni di questo innesto<sup>iii</sup>.

Tuttavia è utile riportare alcuni dei passaggi ‘genetici’ per provare a risolvere almeno uno dei dubbi interpretativi che il nuovo art. 255, comma 1.2 potrebbe sollevare.

## 2. I lavori parlamentari e l’art. 255, comma 1.2 del TUA

Leggendo i resoconti dei lavori parlamentari appare chiaro che una ragione di doglianza espressa principalmente da esponenti dell’attuale opposizione abbia riguardato il contingentamento dei tempi e la loro ristrettezza per l’approvazione di un provvedimento di questa complessità: si consideri che l’iter parlamentare inizia presso la 2° commissione permanente (Giustizia) del Senato il 3 settembre, che i lavori della Commissione terminano il 24 settembre e che il 25 settembre il provvedimento viene approvato in Aula, quasi senza discussione, con voto sul quale il Governo aveva posto la fiducia. Alla Camera, se possibile, andiamo ancora più ‘spediti’: il provvedimento, trasmesso dal Senato il 25 settembre stesso, viene fulmineamente approvato in Aula il 3 ottobre (inclusi i passaggi in Commissione e la discussione in Assemblea...).

La norma che qui interessa ‘nasce’ da emendamenti gemelli proposti da vari Senatori della maggioranza e dell’opposizione<sup>iv</sup> che, su invito del Relatore in Commissione<sup>v</sup>, sono stati infine sostituiti. Gli emendamenti originari erano chiaramente orientati a mitigare la severità dell’abbandono di rifiuti per i casi ritenuti meno gravi e il concetto originario degli emendamenti (...per i casi di deposito o deposito incontrollato di rifiuti **non pericolosi**, in quantità non superiore a un metro cubo stero) era chiaramente limitato a quest’ultima qualità (non pericolosi).

Questa ricostruzione è utile per sciogliere un primo possibile profilo di dubbio interpretativo, posto che il nuovo illecito amministrativo si riferisce indistintamente ai rifiuti urbani (senza distinguere fra pericolosi e non pericolosi).

La ricostruzione dell’iter parlamentare che abbiamo sopra brevemente riassunto per ricostruire la *voluntas legislatoris* e la stessa rubrica dell’art. 255 (abbandono di rifiuti non pericolosi) consentono, quindi, di affermare con buona sicurezza che ora costituisce illecito amministrativo (e non contravvenzione penalmente sanzionata) il solo abbandono “accanto ai contenitori per la raccolta

*presenti lungo le strade*" di rifiuti urbani non pericolosi, mentre per i rifiuti urbani **pericolosi** permane, a parità di condotta, la sanzione penale prevista dall'art. 255 ter.

Non va dimenticato, del resto, che la nuova legge (confermando sul punto il decreto convertito) ha modificato la rubrica dell'art. 255 da "abbandono di rifiuti" a "abbandono di rifiuti non pericolosi", il che costituisce un evidente segno di carattere ermeneutico che non può essere eliso dall'utilizzo generico della formula "rifiuti urbani".

In questa direzione, infine, milita anche la clausola di salvaguardia posta come *incipit* del comma 1.2 (salvo che il fatto costituisca reato) che, oltre a mantenere (molto teoricamente) vive le ipotesi di cui all'art. 255 bis anche per le condotte delineate dall'art. 255, comma 1.2, consente di affermare che i rifiuti urbani pericolosi non rientrino in questa ipotesi attenuata.

Secondo questa interpretazione, pertanto, abbandonare rifiuti urbani pericolosi (classicamente, ad esempio, pile esauste e medicinali scaduti) ai piedi di un contenitore per la raccolta dei rifiuti integrerà l'ipotesi di cui all'art. 255 ter.

Il che rappresenta, sia detto con franchezza, una esagerazione nel momento in cui non sia stato inserito da nessuna parte un parametro di riferimento che, a d esempio, limiti l'applicazione della sanzione penale a quantitativi 'non trascurabili' di rifiuti (utile locuzione presente nella direttiva comunitaria del 2025 v. infra, par. 6).

### **3. Altri profili rilevanti dell'art. 255, comma 1.2**

Innanzitutto, banale ricordarlo, questa norma si riferisce ai 'rifiuti urbani' evidentemente rinviano alla definizione di cui all'art. 184 del D.Lgs. 152/2006 e, cioè:

- 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 lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualita' e quantita', ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera 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 lettere b), c) ed e).*

Sul piano oggettivo, quindi, e quanto all'origine, il nuovo illecito amministrativo riguarda i rifiuti urbani come sopra qualificati.

Quanto all'origine, quindi, i rifiuti **speciali** non pericolosi restano assoggettati alle altre ipotesi sanzionatorie previste dall'art. 255 e dall'art. 255 bis.

Stabilito l'oggetto dell'illecito amministrativo in esame, ne va puntualizzata la condotta che, per vero, appare delineata in modo relativamente chiaro.

Va precisato che la clausola di riserva (salvo che il fatto costituisca reato) limita l'applicabilità della sanzione amministrativa a quelle situazioni – certamente più frequenti – in cui l'illecito non pone in alcun modo in pericolo i beni protetti dai ‘casi particolari’ previsti dall’art. 255 bis<sup>vi</sup>.

E tuttavia la norma contiene anche una limitazione di carattere funzionale e logistico: l’abbandono non sanzionabile penalmente, cioè, deve riguardare rifiuti urbani non pericolosi che, senza mettere a rischio i beni tutelati dall’art. 255 bis, vengono rilasciati “accanto ai contenitori per la raccolta presenti lungo le strade” e, va da sé, “in violazione delle disposizioni locali sul conferimento dei rifiuti”.

Si tratta di una formulazione francamente infelice.

Cosa si intende, infatti, con la locuzione “accanto ai contenitori per la raccolta presenti lungo le strade”?

Si intende ogni tipo di contenitore e, quindi, cassonetti, bidoni, cestini, cestoni e via dicendo?

La questione non è di lana caprina: si tratterebbe di comprendere se si è inteso sanzionare meno gravemente la sola condotta di abbandono di rifiuti urbani non pericolosi accanto ai soli contenitori funzionali alla raccolta di rifiuti anche abbastanza ingombranti (ad es. e tipicamente i c.d. cassonetti per i rifiuti domestici) oppure se si vuole estendere l’illecito amministrativo – limitando la sanzione penale – anche al diverso caso del rilascio di rifiuti ‘accanto’ ai cestini destinati, pacificamente, ai soli c.d. piccoli rifiuti “da passeggio”.

A ben vedere si tratta di due situazioni diverse<sup>vii</sup> posto che, mentre il cassonetto è destinato a contenere esattamente quel rifiuto che, impropriamente, viene abbandonato ‘accanto’ ad esso (ad esempio per mancanza di spazio con contenitore pieno o altrimenti non fruibile) il cestino porta rifiuti destinato a piccoli scarti da “passeggio” non è destinato a quel tipo di conferimento ed è collocato a volte in modo tale da non consentire l’accesso di mezzi adeguati a raccogliere quel tipo di ingombro (p.es. sacchi contenenti sfalci di aree verdi o materassi, mobili, ecc. abbandonati accanto a un cestino porta rifiuti in un giardino pubblico).

Il legislatore, del resto, ha posto una seconda – altrettanto infelice – specificazione qualitativa: i contenitori per la raccolta, cioè, devono essere presenti “lungo le strade”.

Il che confermerebbe la perimetrazione funzionale (p.es. cassonetti) e logistica volta ad escludere dall’ambito di applicazione della norma (meno afflittiva) quelle situazioni in cui l’abbandono del rifiuto urbano più ingombrante avvenga ‘accanto’ a contenitori posti in ambiti logistici differenti non comunemente deputati alla raccolta dei rifiuti (p.es. cestini in giardini pubblici, parchi, lidi lacustri o marini, ecc.).

In buona sintesi sembrerebbe più coerente con la “furia repressiva”<sup>viii</sup> del legislatore ipotizzare che si sia inteso limitare l’impatto della sanzione penale a quelle situazioni (che hanno avuto in certi centri urbani una estesa e, in alcuni casi, quasi necessitata diffusione<sup>ix</sup>) in cui il cittadino abbandona i rifiuti domestici nel luogo deputato alla loro raccolta ma, in violazione delle norme sul conferimento, a fianco (e/o sopra?) dei c.d. cassonetti e non *dentro* di essi.

Il legislatore, cioè, si sarebbe preoccupato di ‘attenuare’ l’impatto sanzionatorio in quei casi in cui la condotta illecita trovasse maggiori ragioni – se non di giustificazione – di ‘comprensione’ (anche il concetto di ‘raccolta’ sembra richiamare un conferimento di qualche dimensione e, quindi, porterebbe ad escludere i contenitori destinati ai rifiuti da ‘passeggio’ non certo destinati a quel tipo di conferimento).

Questa interpretazione sarebbe in linea con altro condivisibile concetto espresso in dottrina<sup>x</sup> quando si è icasticamente definito il nuovo art. 255 come “*Abbandono di rifiuti (e di razionalità politico-criminale?)*”.

È questa l'interpretazione corretta? Verrebbe da dire che si pensa di sì e si spera di no...

La speranza è correlata all'ulteriore condizione posta dal legislatore: cioè che l'abbandono ex art. 255, comma 1.2 TUA deve riguardare rifiuti rilasciati in violazione delle disposizioni locali sul conferimento.

Si potrebbe, cioè, ritenere che questo presupposto (forse l'unico avente qualche carattere di stabilità concettuale) finisce per catalizzare il profilo di disvalore della condotta divenendone il *focus*: sarebbe, cioè, la violazione della disposizione sul conferimento a 'guidare' l'interprete.

#### 4. Ma non è finita...

Si consideri la lettera a) dell'art. 184 TUA: sono urbani "i rifiuti domestici, anche **ingombranti**, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione".

Nella comune esperienza di ognuno è noto che i c.d. 'ingombranti' (mobili, materassi, e in genere rifiuti di grandi dimensioni) non possono essere conferiti per la raccolta nei cassonetti (tantomeno nei cestini...).

Nella maggior parte dei Comuni sono previsti servizi di ritiro a domicilio se il rifiuto sta entro determinati parametri volumetrici.

Il legislatore intende applicare la sanzione amministrativa anche nel caso di un divano abbandonato accanto a un cassonetto posto lungo strada?

Stando alla lettera della legge parrebbe di sì.

Il che, per converso, renderebbe abbastanza singolare che si potesse considerare, in questo clima, illecito amministrativo anche l'abbandono di un divano accanto a un cestino della spazzatura in Piazza Duomo (la qual cosa complica quella interpretazione della speranza sopra delineata...).

Si verificherebbe, quindi, il paradosso secondo cui – in astratto - rilasciare un divano accanto al cassonetto della spazzatura costituirebbe illecito amministrativo mentre buttare in aperta campagna un certo quantitativo di foglie secche raccolte in giardino costituirebbe reato.

#### 5. ...e in caso di abbandono ex art. 255 comma 1.2 da parte di titolari di imprese?

Vi è da ritenere che la norma in esame (art. 255) resterà un esoscheleto di tipo generalpreventivo priva di significativa applicazione concreta.

Tuttavia è utile richiamare qualche concetto fissato dalla giurisprudenza in tema di abbandono di rifiuti nelle (peraltro non frequenti) applicazioni delle fattispecie riguardanti condotte poste in essere nell'esercizio di attività di impresa.

"L'abbandono dei rifiuti urbani al di fuori dagli appositi contenitori è vietato e sussiste l'onere, per le imprese addette alla raccolta dei rifiuti, di controllare la corretta attività di smaltimento rivolgendosi ad altro luogo di conferimento nel caso in cui siano saturi i contenitori ai quali vengano destinati i rifiuti. In caso di inottemperanza, si verifica una ipotesi di abbandono incontrollato di rifiuti"<sup>xi</sup>.

Possiamo ora ipotizzare che questo principio (correlato alla versione in allora vigente dell'art. 256, comma 2 TUA) non sia più riconducibile nel nuovo sistema alla condotta di cui all'art. 255 comma 1.2 TUA.

Infatti mentre il fatto del titolare di impresa è disciplinato in modo specifico dal comma 1.1 (in contrapposizione al comportamento del privato di cui al comma 1 sanzionato in misura meno afflittiva), il comma 1.2 si applica a chiunque senza che venga ribadita la eccezione soggettiva.

Sembra cioè che anche il titolare dell'impresa che abbandoni rifiuti urbani non pericolosi nei modi e nei luoghi di cui al comma 1.2 debba essere assoggettato alla sola sanzione amministrativa.

Il che sarebbe – per vero – un'ulteriore irrazionalità in una norma che, da sola, sembra rendere tridimensionale ogni tipo di errore.

## 6. I lavori parlamentari: una conferma?

Se si torna al punto discusso in precedenza si rammenterà che gli originari emendamenti gemelli presentati in commissione giustizia del Senato da parlamentari della maggioranza e dell'opposizione così recitavano: *“Fuori dai casi di cui (...) ai commi precedenti, e per i casi di deposito o deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi, in quantità non superiore a un metro cubo stero, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 150 euro a 1000 euro”*.

L'intento qui era abbastanza chiaro (tutto è perfettibile, ma c'era un indirizzo di politica giudiziaria coerente e una formulazione meno criptica): si voleva, cioè, riportare in alveo amministrativo il rilascio di rifiuti non pericolosi con una delimitazione anche quantitativa (un metro cubo stero, cioè 'vuoto per pieno'<sup>xiii</sup>).

La portata dell'illecito amministrativo era definita sul piano soggettivo e oggettivo e tendeva a confinare la sanzione penale ai soli fatti quantitativamente rilevanti (oltre un certo parametro definito per legge).

Non solo, quella formulazione era anche più rispondente ai dettami della direttiva comunitaria (2024/1203 dell'11 aprile 2024) ove si invitano i Paesi Membri a sanzionare penalmente le condotte di rilascio in quantità non trascurabili (peraltro per rifiuti pericolosi, v. punto 18 delle premesse e, soprattutto punto 22<sup>xiv</sup>).

Del resto la direttiva comunitaria (estremamente dettagliata anche nell'articolato, oltre che nelle premesse) in nessuna parte contiene un invito a sanzionare penalmente condotte quali quelle disciplinate dall'art. 255 e, quindi, non può costituire un alibi.

E tuttavia, in sede parlamentare, si sono sostituiti gli emendamenti originari con quelli poi approvati e confluiti nel comma 1.2 della norma: il legislatore, cioè, sembrerebbe avere inteso limitare l'estensione dell'illecito amministrativo in tema di rilascio di rifiuti non pericolosi sia sul piano funzionale che logistico. E soprattutto senza una indicazione, un parametro, un punto di riferimento quantitativo.

Profilo questo che abbraccia quasi tutta la novella (anche, quindi, in tema di rifiuti non pericolosi) e che rende davvero problematico il lavoro dell'interprete.

Naturalmente potrebbe essere la giurisprudenza a stabilire se e quando si possa parlare di abbandono di rifiuti penalmente rilevante; ammesso che una giurisprudenza si venga mai a formare per fatti così bagatellari: basti pensare che i rilievi statistici del Ministero (a valle della penalizzazione della condotta dell'ottobre 2023) neppure includono nello specchietto riassuntivo l'art. 255.

Del resto appare davvero difficile che condotte di diffusa maleducazione possano essere represse seguendo e rispettando i complessi meccanismi e le garanzie previste dal codice di procedura penale.

Sul punto si rinvia, per non ridondare malamente ciò che bene è stato espresso, alle considerazioni di Gianfranco Amendola in un lavoro il cui titolo vale quanto un commento: "Rifiuti. Abbandono di rifiuti diventa reato: ma siamo certi che sia un bene?"<sup>xiv</sup>.

## 7. Ci può salvare il principio di specialità ex art. 9 L. 689/1981?

Alcuni Autori<sup>xv</sup> hanno tracciato una possibile soluzione del problema richiamando l'art. 9 della L. 689/1981 (modifiche al sistema penale)<sup>xvi</sup> ed evocando la possibilità che, in sede locale, si introducano norme regolamentari di tipo specializzante tali da circoscrivere l'impatto della normativa penale ai soli fatti più gravi.

L'idea, che peraltro sembrava riferirsi principalmente all'ipotesi di erroneo conferimento di rifiuti (che sarebbe parzialmente risolta dal comma 1.2 nella interpretazione sopra delineata), non sembra tuttavia applicabile in termini generali all'abbandono di rifiuti non pericolosi da parte del privato in quantitativi non particolarmente significativi (ad esempio per il rilascio da parte del privato di modesti quantitativi di rifiuti non pericolosi ma non 'di piccolissime dimensioni' ex art. 232 ter).

Non può, infatti, ritenere possibile che un regolamento locale possa superare una norma di carattere primario contenuta in una legge dello Stato. La Corte di cassazione lo ha detto, si pure *en passim* con estrema chiarezza dettando questo inequivoco principio: "*è pacifico che il sistema delle sanzioni amministrative, come delineato dal legislatore, non consente a fonti regolamentari di rendere penalmente irrilevanti fatti sanzionati da norme di rango superiore. Come prevede la L. n. 689 del 1981, art. 9, comma 2, nel concorso tra una norma penale e una norma regionale (o delle province autonome) è escluso che possa prevalere quest'ultima; e poiché la norma ora citata non fa riferimento ai comuni e agli altri enti locali diversi dalle regioni, che non possono emanare atti aventi valore di legge, è palese che rispetto alle disposizioni emesse da quegli enti non è possibile invocare il principio di specialità per dirimere il rapporto tra norme che prevedano sanzioni diverse*"<sup>xvii</sup>.

## 8. Le possibili vie d'uscita

Il tema dell'abbandono di rifiuti in misura trascurabile rispetto al bene giuridico tutelato dalla norma potrà, evidentemente, trovare una soluzione di buon senso solo attraverso una equilibrata gestione della disciplina che esclude la punibilità del fatto per particolare tenuità ex art. 131 bis c.p.

Sul punto mantiene attualità questa considerazione: "*appare chiaro che, al di là dei termini usati, l'offesa di particolare tenuità richiesta dall'articolo coincide, sostanzialmente, con la «marginale modificazione della realtà» che la giurisprudenza e la dottrina dominante equipara alla assenza di danno e di pericolo concreto di danno per l'ambiente necessari per applicare la procedura di estinzione prevista dalla parte VI del TUA*"<sup>xviii</sup>.

Con ciò determinandosi il paradosso che la condotta ritenuta dal legislatore meno grave troverebbe una risposta sanzionatoria amministrativa ex art. 255, comma 1.2 immediatamente applicabile, mentre quella ritenuta più grave e non 'coperta' da quella norma (quindi, ad esempio, a pieno titolo assimilabile alla ipotesi di cui al primo comma dell'art. 255) resterebbe – probabilmente – senza sanzione alcuna.

Ferma restando, evidentemente, l'applicazione delle varie forme di oblazione che, tuttavia, vista la severità della sanzione pecuniaria prevista, potrebbero comportare esborsi che la maggior parte dei cittadini non riterrebbero di versare con ciò ottenendo il risultato, tipico degli eccessi sanzionatori, di rendere il colpevole 'vittima' e la battaglia svolta nell'interesse della causa ambientale ritenuta possibile causa della manifesta ingiustizia.

In termini di prevenzione personale e generalpreventivi un magro risultato.

## 9. Conclusioni

La verità è che il legislatore sembra supplire alla carenza di risorse e alla conseguente carenza di controlli anche a livello locale (che in questa materia dovrebbero essere capillari) con una risposta muscolare di tipo 'panpenalistico' cioè con la "proliferazione di fattispecie penali simboliche e ineffettive"<sup>xix</sup>.

“I principi di ragionevolezza, **di proporzionalità e di offensività**, propri di quel diritto penale liberale al quale dovrebbe tendere ogni moderno Stato di diritto, vengono evidentemente travolti”<sup>xx</sup>.

Si tratta di fenomeno risalente che trae origine da molteplici fattori e che negli ultimi tempi sembra essersi dilatato in modo difficilmente sostenibile<sup>xxi</sup>.

La risposta penale, anche se del tutto inefficace e puramente ‘estetica’, funziona da alibi e scarica sul processo penale la risposta a problemi che dovrebbero essere affrontati e combattuti in sede amministrativa.

Salvo poi, circolarmente, dolersi di un eccesso di ‘ingerenza’ della magistratura nella vita pubblica (fenomeno certamente presente cui, altrettanto certamente, non si pone rimedio estendendo in continuazione al potere giudiziario la delega ‘in bianco’ a risolvere i problemi).

Un diritto penale ambientale efficace dovrebbe ‘colpire’ i fenomeni più seri, su di essi concentrando le risorse disponibili e riservando, invece, all’assetto amministrativo il compito di sanzionare tempestivamente le condotte maleducate, limitatamente incivili e scarsamente aggressive nei confronti del bene giuridico che si intende tutelare.

Una sanzione amministrativa tempestiva, proporzionata al fatto e, possibilmente, non legata alla casualità dell’intervento è l’unica risposta alle condotte bagatellari; risposta certamente migliore di una sanzione penale che, salvo casi isolati, non troverà neppure i presupposti per la sua applicazione.

L’art. 255 TUA è un esempio di questa tendenza a rispondere in modo sproporzionato in astratto e inefficace in concreto a problemi che andrebbero diversamente e più meditatamente affrontati, ed il suo comma 1.2 ne esemplifica la distorta miopia di prospettive.

i Il testo dei due provvedimenti con le modifiche ‘a fronte’ può essere consultato qui: <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.2623.19PDL0160820.pdf>

ii Della Sala, *Il D.L. 116/2025 sul riordino dei reati ambientali: un primo commento*, in RGA Online, n. 67; si vedano anche Losengo, *Il Decreto Legge n. 116/2025: Le ragioni di un fermo dissenso*, in RGA Online n. 68; Ruga Riva, *Il c.d. Decreto terra dei fuochi sui rifiuti: tra Greta, Dracone e Tafazzi*, in Sistema Penale, 9/2025, pp. 5 segg.; Paone, *Rifiuti. Le modifiche in materia di reati connessi alle illegalità nel settore dei rifiuti servono veramente a tutelare l’ambiente*, in Lexambiente, 1 ottobre 2025.

iii Per i lavori (v. i rispettivi siti istituzionali) al Senato v. sub Disegni di legge, Atto Senato n. 1625, XIX legislatura e alla Camera dei Deputati v. sub Progetti di legge, Atto Camera n. 2623.

iv In particolare l’originario emendamento 1.26 proposto da Stefani e Potenti (Lps-P.Sardo d’Az.), 1.27 proposto da Irto, Basso, Bazoli, Fina, Mirabelli, Rossomando, Verini (PD-Italia Democratica e Progressista) e 1.28 proposto da Cucchi, De Cristofaro, Magni proponeva l’inserimento di un comma volto a sanzionare solo amministrativamente le ipotesi di deposito di rifiuti non pericolosi per così dire ‘minorì’, limitate, cioè, a un metro cubo stero (= vuoto per pieno) che così recitava: «Fuori dai casi di cui (...) ai commi precedenti, e per i casi di deposito o deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi, in quantità non superiore a un metro cubo stero, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 150 euro a 1000 euro. Quando l’abbandono o il deposito vengono effettuati mediante l’utilizzo di veicoli a motore, al conducente del veicolo si applica, altresì, la sanzione accessoria del fermo amministrativo del mezzo utilizzato per il compimento dell’illecito ovvero, nel caso di accertata reiterazione dell’illecito, l’utilizzo dello stesso nell’ambito dei lavori di pubblica utilità per i servizi sociali dei Comuni, di cui all’articolo 54, comma 6, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. L’accertamento e l’applicazione della sanzione possono essere effettuati, oltre che dagli organi di polizia giudiziaria, anche dai soggetti competenti ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, nei limiti delle rispettive attribuzioni e nel rispetto della normativa vigente».

v Il Relatore Sen. Sisler (Fd'I) nella seduta del 18 settembre “esprime invece un parere favorevole, a condizione di una riformulazione di cui dà lettura, sull'emendamento 1.26 invitando altresì a convergere su tale riformulazione anche i presentatori degli emendamenti 1.27 e 1.28”.

vi Cioè se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna;

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

vii La distinzione appare chiara, anche quanto agli effetti, esaminando, fra i tanti, il sito dell'AMSA di Milano (<https://www.amsa.it/it/progetti/cestoni-stradali-milano-prima-metterci-rifiuti-mettici-testa>) ove si evidenza che “attualmente circa il 65% dei rifiuti presenti nei cestoni hanno provenienza condominiale (di tipo domestico e commerciale), mentre il 35% è dato da rifiuti di provenienza strdale”.

viii La paternità del condivisibile concetto è di Ruga Riva, op.cit., p. 7.

ix Certo non possono essere dimenticate le immagini di tipo emergenziale che hanno caratterizzato quasi quotidianamente le cronache giornalistiche fino a poco tempo fa.

x Ruga Riva, op. cit., p. 9.

xi Ex multis Cass. Pen., sez. III, 12.6.2025 n. 22081.

xii Forse si potevano – per simmetria – utilizzare gli stessi concetti del primo comma (abbandono o deposito)...

xiii Recita il punto 22: “*Laddove, ai sensi della presente direttiva una condotta costituisca un reato solo se riguarda una quantità non trascurabile, che corrisponde al superamento della soglia regolamentare, del valore o di altro parametro obbligatorio, nel valutare se tale soglia, valore o parametro sono stati superati, si dovrebbe tenere in considerazione, tra l'altro, la pericolosità e la tossicità, poiché quanto più pericoloso o tossico è il materiale o la sostanza, tanto più rapidamente tale soglia, valore o altro parametro sono raggiunti e nel caso di sostanze o materiali particolarmente pericolosi e tossici, anche una piccolissima quantità può provocare danni rilevanti all'ambiente o alla salute umana*”.

xiv Gianfranco Amendola, *Rifiuti. Abbandono di rifiuti diventa reato: ma siamo certi che sia un bene?*, in Lexambiente, 9 febbraio 2024.

xv v. Bertuzzi, *Rifiuti. Abbandono di rifiuti da parte del privato*, in Lexambiente del 12 dicembre 2023

xvi L'art. 9 (principio di specialità) così recita: “Quando uno stesso fatto e' punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale.

Tuttavia quando uno stesso fatto e' punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali.

Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6, 9 e 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283, modificata con legge 26 febbraio 1963, n. 441, sulla disciplina igienica degli alimenti, si applicano in ogni caso le disposizioni penali in tali articoli previste, anche quando i fatti stessi sono puniti da disposizioni amministrative che hanno sostituito disposizioni penali speciali”.

xvii Il principio pare (comprendibilmente) non scalabile: Cass. Pen., sez. II, 28.5.2019, n. 29632

xviii Gianfranco Amendola, op. cit.

xix Cupelli, Sistema Penale, 17 novembre 2022 (come tratto da Il Foglio del 15.11.2022).

xx Petrelli, *Il panpenalismo preventivo rischia di travolgere i principi del diritto penale liberale e alimenta la "colpa d'autore"*, in Il Dubbio, 18 settembre 2024

xxi Si rinvia, per un inquadramento generale del problema, ai lavori di Donini, *Populismo penale e ruolo del giurista*, in Sistema Penale, 2020, pp. 1-22 e di Fiandaca, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in Criminalia 2013, pp. 95 segg. I lavori citati sono stati selezionati non solo perché riferibili ad Autori di prestigio assoluto ma, anche, per essere stati redatti in epoca non recentissima, a testimonianza che il fenomeno, oggi deflagrato, ha origini e radici ben più lontane.