



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2025 ANNO X N. 19.

# Dalla “crisi dell’emergenza rifiuti” alla “Terra dei Fuochi”: profili giuridici a margini della recente sentenza della Corte EDU



2025 ANNO X NUMERO 19 – SAGGI

di Luigi Colella e Luca Mazza - <https://doi.org/10.54103/2531-6710/29426>



# DALLA “CRISI DELL’EMERGENZA RIFIUTI” ALLA “TERRA DEI FUOCHI”: PROFILI GIURIDICI A MARGINE DELLA RECENTE SENTENZA DELLA CORTE EDU

**Luigi Colella e Luca Mazza**

*FROM THE “WASTE EMERGENCY CRISIS” TO THE “TERRA DEI FUOCHI”: FIRST NOTES ON THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS JUDGMENT*

## **Riassunto**

*Il presente contributo si propone di esaminare i profili giuridici e sociali dell’emergenza rifiuti in Campania, soprattutto in virtù dell’utopia istituzionale di una “Società europea del Riciclaggio” derivante dalla Direttiva 2008/98/CE. Lo studio si concentrerà, in particolare, sulla sentenza di condanna emessa dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nel caso Cannavacciuolo e altri c. Italia e sulle misure che lo Stato italiano dovrà adottare nei prossimi due anni, nell’ottica del principio di prevenzione. Si analizzeranno, altresì, attraverso la disamina del contenuto della Direttiva (UE) 2024/1203, emanata l’11 aprile 2024, le prospettive di riforma della tutela penale dell’ambiente, che ha introdotto, in chiave repressiva, nuove fattispecie di reato per combattere la criminalità ambientale, anche in relazione alla possibile implementazione del nuovo reato di “ecocidio”.*

*Parole chiave: Terra dei Fuochi; Emergenza rifiuti in Campania; Società europea del Riciclaggio; Tutela penale dell’ambiente; Direttiva (UE) 2024/1203; Ecocidio*

## **Abstract**

*This contribution aims to examine the social and legal analysis of the waste emergency in Campania, particularly in light of the institutional utopia of a “European Recycling Society” stemming from Directive 2008/98/EC. The study will then focus on the judgment of conviction issued by the European Court of Human Rights in the case of Cannavacciuolo and others v. Italy and the measures that the Italian State will have to adopt over the next two years, in line with the principle of prevention. Furthermore, an analysis of the content of Directive (EU) 2024/1203, issued on April 11, 2024, will explore prospects for reform in the criminal protection of the environment. This directive has introduced new offenses to combat environmental crime from a repressive perspective, including considerations on the possible implementation of the new crime of “ecocide”.*

*Keywords: Terra dei Fuochi; Waste crisis in Campania; European Recycling Society; Environmental criminal protection; Directive (UE) 2024/1203; Ecocide.*

**Autore:** Luigi Colella - Ricercatore Universitario, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, luigi.colella@unicampania.it

**Autore:** Luca Mazza - Dottorando di Ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, luca.mazza@unicampania.it

**Articolo** soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

**Articolo** ricevuto il 04/11/2024 ed approvato il 17.02.25.

## La “Terra dei Fuochi” e il diritto umano fondamentale all’ambiente nell’Antropocene: premessa

Citando uno dei più grandi cantautori della musica italiana, non sbagliheremmo a pensare “*Terra dei Fuochi, ancora tu? Ma non dovevamo vederci più?*”<sup>1</sup>. Tuttavia, la vicenda connessa all’emergenza rifiuti in Campania – già nota come una crisi ambientale e sanitaria “storica” nel panorama nazionale –, seppur lontana negli anni, non sembra ancora essersi conclusa.

Quella (emergenza) che sembrava un lontano ricordo, è ritornata di grande attualità a seguito della pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo che, lo scorso 30 gennaio 2025 - con una sentenza “pilota” - ha condannato lo Stato italiano nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (39742/14, 51567/14, 74208/14 e 24215/15). Tale decisione, d’altro canto, si pone in linea di continuità con quanto disposto dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella causa C-196/13 nel lontano 2 dicembre 2014, ossia con le pesanti sanzioni comminate all’Italia in ragione della presenza sul territorio nazionale di innumerevoli discariche e cave abusivamente utilizzate per il deposito di rifiuti (De Lia, 2018: 2), nonché con l’altrettanto precedente caso *Di Sarno e altri c. Italia* del 2012, richiamato dalla stessa Corte nel suo ultimo provvedimento.

Con la citata sentenza la Corte europea dei diritti dell’uomo ha riconosciuto l’impatto delle attività umane legate alla gestione dei rifiuti sull’ambiente. Il degrado ambientale e l’inquinamento hanno compromesso la qualità della vita dei cittadini, danneggiando la loro salute e il loro benessere. In altri termini le autorità italiane non hanno affrontato il problema dell’inquinamento con la dovuta diligenza, lasciando la popolazione esposta a un rischio mortale.

Non sorprende, d’altronde, che la decisione della Corte EDU sia avvenuta a poco tempo di distanza rispetto ad alcuni importanti indirizzi stabiliti a livello europeo, sia normativi che giurisprudenziali.

In primo luogo, non scopriamo sicuramente oggi quanto il 2024 appena trascorso, sotto la lente attenta della giurisprudenza europea, abbia rappresentato in termini di “*climate litigation*”, tanto da poter essere battezzato come “*l’anno delle grandi sentenze*” in materia ambientale: si pensa alle diverse pronunce emesse dalla Corte EDU le quali hanno riconosciuto un vero e proprio obbligo giuridico a carico degli organi di governo di proteggere i propri cittadini dagli effetti negativi del *climate change* (Amirante, 2024: VII).

<sup>1</sup> Si coglie l’occasione per ricordare Lucio Battisti e la sua nota canzone “*Ancora tu*” del 1976.

Al vertice di questa ipotetica piramide di statuzioni non può non posizionarsi la sentenza di condanna emessa nel caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, del 9 aprile 2024 nella quale la Corte di Strasburgo, in accoglimento delle doglianze delle ricorrenti, ha affrontato nel merito la questione della deducibilità di un obbligo positivo di contenuto climatico ai sensi degli artt. 2 e 8 CEDU (Gallarati, 2024: 1460). Ad un gradino inferiore, invece, potremmo idealmente collocare le altre due pronunce “gemelle” emesse dalla Corte EDU nei casi *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati e Carême c. France*, anch’esse del 9 aprile scorso, entrambe concluse con una sentenza di inammissibilità che, tuttavia, offrono di sicuro una base di partenza per lo sviluppo di una giurisprudenza legata ai temi ambientali e climatici (Buono e Viola, 2024: 1398).

La seconda tappa fondamentale, viceversa, risale all’11 aprile 2024, ossia quando il Parlamento Europeo e il Consiglio dell’Unione Europea emanavano la Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell’ambiente, in sostituzione delle precedenti Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE. La nuova normativa europea – di tutt’altro tenore rispetto anche alla Direttiva (UE) 2008/98 che, all’epoca dell’emergenza rifiuti in Campania, si poneva l’obiettivo di sviluppare il sistema della raccolta differenziata attraverso misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e le attività di preparazione al riutilizzo – disciplina la punibilità di alcune condotte penalmente rilevanti, anche nell’ambito delle attività di raccolta, trasporto ovvero trattamento dei rifiuti, nonché nelle operazioni di sorveglianza e controllo dei siti di smaltimento.

Le misure da adottare da parte dello Stato italiano al fine di ottemperare quanto disposto dalla pronuncia della Corte EDU, nonché per l’attuazione della suddetta Direttiva, d’altro canto, acquistano ancora più rilevanza alla luce dei riformati artt. 9 e 41 Cost. e, in particolare, all’ingresso “*epocale*”, ma non per questo esente da critiche (Frosini 2021: 3), della tutela ambientale tra i principi fondamentali costituzionali; scelta, quest’ultima, pienamente in linea con la nozione stessa dell’ambiente come definita dalla giurisprudenza costituzionale precedente alla novella (Cecchetti, 2021: 305) e con i recenti orientamenti normativi e giurisprudenziali che riconoscono il diritto umano fondamentale all’ambiente.

A tal proposito, secondo l’approccio “*multilivello*”<sup>2</sup> nello studio del diritto ambientale, non può non essere ricordata in questa sede, da ultimo, la Risoluzione n. 76/300 del 28 luglio 2022 con la quale l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto il diritto umano ad un ambiente pulito, sano e sostenibile, evidenziandone l’importanza per il godimento di tutti i diritti umani da parte delle generazioni presenti e future<sup>3</sup>. La Risoluzione – adottata con il sostegno di 161 voti favorevoli, nessun voto contrario e 8 astensioni – si è resa necessaria al fine di fronteggiare alla c.d. “*triplice crisi planetaria*”, ossia quelle concernenti il cambiamento climatico, l’inquinamento e la perdita di biodiversità, considerati i risvolti negativi dell’attività antropogenica sulla natura nell’Antropocene; nozione, quest’ultima, coniata oramai più di ventennio fa da Paul Crutzen, con la quale identificò “*l’era geologica contemporanea* [successiva all’Olocene] in cui l’impatto ecologico dell’umanità sta determinando un radicale cambiamento dell’atmosfera e, più in generale, un degrado delle basi naturali della vita sulla terra”<sup>4</sup> (Crutzen, 2000: 17).

In questa cornice, dunque, l’indagine dovrà necessariamente coordinarsi con il ruolo affidato quest’oggi al costituzionalismo ambientale nell’era dell’Antropocene, atteso che il suo valore, sia simbolico che sostanziale, in termini di durata, stabilità ed effettività, è da considerarsi prioritario per la ricerca di un nuovo rapporto tra uomo e ambiente (Kotzé, 2016: 33).

<sup>2</sup> Il concetto di “diritto ambientale multilivello” riguarda la capacità strutturale del diritto ambientale ad escludere qualsivoglia approccio monista basato sulla prevalenza di un livello di normazione sugli altri.

<sup>3</sup> La Risoluzione 76/300 approvata dall’ONU è disponibile al seguente link: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/442/77/pdf/n2244277.pdf>.

<sup>4</sup> Ad onor di cronaca, è necessario ricordare che lo scorso marzo 2024, l’Unione Internazionale delle Scienze Geologiche (IUGS) non ha riconosciuto ufficialmente l’Antropocene come una nuova epoca geologica formale, nonostante le evidenze dell’impatto dell’attività umana sulla Terra, per ragioni relative alla sua durata e alla struttura della scala dei tempi geologici. Per un approfondimento, si consiglia di consultare il documento disponibile al link indicato di seguito: [https://www.iugs.org/\\_files/ugd/f1fc07\\_40d1a7ed58de458c9f8f24de5e739663.pdf?index=true](https://www.iugs.org/_files/ugd/f1fc07_40d1a7ed58de458c9f8f24de5e739663.pdf?index=true).

## 1. I precedenti storici e normativi in materia di governance dei rifiuti tra tutela dell’ambiente e “stato di emergenza” in Campania

Il problema in Regione Campania, troppo a lungo sottovalutato malgrado gli allarmi lanciati dal mondo ambientalista già sul finire degli anni Ottanta, si è manifestato in tutta la sua evidenza negli anni Novanta, quando il “*sistema delle discariche*” ha cominciato a denotare tutti i propri limiti. Lo smaltimento incontrollato e la mancata adozione delle soluzioni fornite nel tempo dalla legislazione europea e nazionale hanno portato, alla fine del 2007, alla c.d. “*crisi*” dell’emergenza rifiuti in Campania, determinata dall’esaurimento delle discariche a disposizione (Colella, 2010: 494).

Come si ricorderà, a livello nazionale, la materia dei rifiuti era regolata, in quegli anni, dal D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, c.d. “*Decreto Ronchi*”, di attuazione delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

In Campania, la materia venne disciplinata per la prima volta con la Legge regionale n. 10/1993, modificata dalla L. 29 luglio 1998, n. 10, che ha rappresentato la prima normativa regionale per lo smaltimento dei rifiuti (Bassu, 2009: 405), in cui era previsto un apposito Piano regionale di smaltimento dei rifiuti, individuando gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), con l’istituzione di ben 18 Consorzi di bacino, all’interno dei quali doveva essere assicurato lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti sul territorio regionale<sup>5</sup>. Con questa normativa il legislatore regionale, per la prima volta, si proponeva di far conseguire, nel triennio 1993/1995, una riduzione fino al 50% dell’utilizzo delle discariche, grazie, in particolare, alla raccolta differenziata, al riciclo, al riuso dei materiali ed al sistema di compattazione dei rifiuti. Dal 1994, passando per periodi di maggiore o minore criticità, i rifiuti solidi urbani non venivano raccolti regolarmente e si accumulavano lungo le strade in mancanza di una politica di riduzione dei rifiuti stessi.

La mancanza di un sistema impiantistico a supporto del trattamento dei rifiuti (inceneritori e impianti di compostaggio) e di discariche a norma ha contribuito a determinare la crisi dei rifiuti in tutto il territorio regionale; pertanto, con il decreto 11 febbraio 1994 del Presidente del Consiglio dei Ministri, viene dichiarato per la prima volta lo *stato di emergenza* nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania<sup>6</sup>. Una situazione di gestione straordinaria giustificata dalla continua persistenza dello *stato di emergenza* – ritenuto irrisolvibile anche perché legato alla ingovernabilità del sistema campano (spesso condizionato dalle attività di criminalità organizzata) – ancorato giuridicamente dalla Legge 24 febbraio 1992, n. 225, di Istituzione del Servizio nazionale della Protezione Civile e che, a tal scopo, prevedeva il continuo ricorso al potere di ordinanza, ai sensi dell’art. 5, avvalendosi di “*Commissari delegati*”, ai quali sono stati conferiti poteri straordinari da usare in deroga alle leggi vigenti (Pepe, 2020).

L’iniziale situazione emergenziale si è successivamente aggravata e nel marzo 1996 il Governo in carica interveniva nuovamente nella gestione commissariale, delineando una strategia di intervento che potesse assicurare il superamento delle criticità. Il percorso organizzativo, previsto dalle società affidatarie del servizio, vedeva come presupposto del sistema integrato di smaltimento dei rifiuti la realizzazione e l’esercizio di sette impianti di produzione di CDR, progettati per ricevere rifiuti urbani indifferenziati a valle della raccolta differenziata. Tuttavia le difformità del sistema impiantistico,

<sup>5</sup> I consorzi di bacino della Regione Campania in base alle disposizioni del primo piano regionale di gestione dei rifiuti approvato in conformità agli indirizzi della legge n. 10 del 1993 erano individuati in ben 18 soggetti così suddivisi per Provincia: 2 per la Provincia di Avellino: AV1 - AV2; 3 per la Provincia di Benevento: BN1 - BN2 - BN3; 4 per la Provincia di Caserta: CE1 - CE2 - CE3 - CE4; 5 per la Provincia di Napoli: NA1 - NA2 NA3- NA4 - NA5; 4 per la Provincia di Salerno: SA1- SA2 - SA3 - SA4.

<sup>6</sup> L’emergenza dei rifiuti in Campania inizia convenzionalmente l’11 febbraio del 1994 per un periodo breve di un anno. Tale termine veniva prorogato con d.p.c.m. 16 aprile 1994 e d.p.c.m. 7 ottobre 1994 al 31 dicembre 1995. A partire dall’anno 1996 e fino al 2003, con cadenza annuale, si procedette al rinnovo della proroga dello stato di emergenza con i seguenti provvedimenti: d.p.c.m. 30 dicembre 1996; d.p.c.m. 23 dicembre 1997; d.p.c.m. 23 dicembre 1998; d.p.c.m. 3 dicembre 1999; d.p.c.m. 15 dicembre 2000 (proroga fino al 31 dicembre 2002); d.p.c.m. 20 dicembre 2002 (proroga fino al 31 dicembre 2003) ed alla conseguente emanazione di numerose ordinanze, con le quali si puntualizzarono gli incarichi ed i poteri conferiti ai commissari. Ord. n. 2425/1996; ord. 2470/1996; ord. n. 2560/1997; ord. n. 2714/1997; ord. n. 2774/1998; ord. n. 2948/1999; ord. n. 3011/1999; ord. n. 3031/1999; ord. n. 3032/1999; ord. n. 3060/2000; ord. n. 3095/2000.

certificate anche dalle indagini svolte dalla magistratura a partire dal 2004, hanno reso impraticabile la realizzazione delle c.d. “*ecoballe*” e la gestione della frazione organica<sup>7</sup>.

Oltre alle responsabilità istituzionali (e a quelle più prettamente politiche), sotto un profilo tecnico-giuridico le cause principali alla base dell’emergenza rifiuti in Campania – e che in realtà hanno giustificato pretese risarcitorie in sede giudiziaria da parte dei cittadini campani – erano da individuarsi nei ritardi di pianificazione e di preparazione di discariche idonee, nell’inappropriato trattamento dei rifiuti nei sette impianti di CDR e nei problemi legati alla costruzione di inceneritori e degli impianti di compostaggio da parte della Regione. Proprio per queste ragioni la gestione dei rifiuti si basava esclusivamente sugli smaltimenti fuori Regione, la cui disponibilità, in termini di bilancio quantitativo, era risultata sistematicamente inferiore ai quantitativi giornalieri prodotti e da smaltire.

In questa cornice, la Legge regionale 4/2007 in materia di rifiuti si è trovata di fronte ad una duplice esigenza, una di tipo tecnico-normativa, l’altra di tipo prettamente politico-istituzionale. La prima esigenza derivava dalla necessità di rivedere tutta la disciplina regionale in materia di rifiuti ed, in particolare, di avviare una semplificazione della normativa di settore in grado sia di prendere il posto della legge del 1993, sia di adeguare la normativa regionale della Campania ai nuovi principi contenuti nella Parte IV del D.Lgs. 152/2006 dedicata ai rifiuti, di abrogazione del “*Decreto Ronchi*”. La seconda, più prettamente politica, scaturiva dall’urgenza di porre le basi per avviare il processo di successione dal regime commissoriale della gestione dei rifiuti a quello ordinario, nonché dall’esigenza, avvertita anche dal governo centrale, di regolamentare una materia resa assai più complessa in Campania non soltanto dalle problematiche tecniche, legate alla carenza strutturale e alla inesistenza di impianti di smaltimento, ma anche dalle peculiari caratteristiche del sistema delle ecomafie<sup>8</sup>.

Questa legge, dunque, appariva come il risultato di una scelta politico-legislativa finalizzata ad innovare la normativa di settore, per dare una risposta sul piano tecnico normativo alla crisi dei rifiuti persistente in Regione, all’epoca, da oltre un decennio. Infatti, con questa legge la Regione Campania disciplinava tutta la materia dei rifiuti, individuando una normativa di sistema in grado di raccogliere in modo organico i principi del diritto ambientale e le norme tecniche che dovevano sovrintendere e governare tutte le fasi della corretta gestione dei rifiuti, dalla raccolta allo smaltimento sino al recupero (Amirante, 2022: 29)<sup>9</sup>. Inoltre, prevedeva le nuove norme in materia di pianificazione del territorio, indicando le linee guida per la redazione del Piano regionale di gestione del nuovo ciclo integrato dei rifiuti, con la definizione e la nuova delimitazione degli ATO, al fine di dare concreta attuazione anche ad un nuovo sistema di gestione integrata dei rifiuti basato sulla logica della valorizzazione del rifiuto come risorsa<sup>10</sup>. Tuttavia, la carenza strutturale degli impianti di smaltimento e di recupero, l’impossibilità di un imminente ritorno al regime ordinario, uno scarso livello di raccolta differenziata registrata in quegli anni, il continuo ricorso alle ordinanze contingibili ed urgenti del commissario straordinario ed, inoltre, l’aggravarsi della crisi agli inizi del 2008, hanno irrimediabilmente contribuito a mortificare i buoni propositi che hanno accompagnato l’emanazione di questa legge.

La formulazione originaria della Legge n. 4 del 2007 stabiliva che in ogni ATO doveva istituirsi un consorzio obbligatorio, denominato Autorità d’ambito, costituito dai Comuni e dalla Provincia o dalle Province in cui ricadeva il territorio dell’ATO. Tuttavia, con l’entrata in vigore della legge finanziaria 2008, il legislatore statale introduceva nuove norme per la soppressione dei consorzi di bacino in materia

<sup>7</sup> Questo giustificò il sequestro degli impianti di CDR che ha imposto la revisione dei codici CER dei sette impianti della Campania. Infatti, con l’emanazione dell’o.p.c.m. n. 3481 del 2006 è stato “declassato” il CDR a frazione secca e la FOS (frazione organica stabilizzata) a frazione umida.

<sup>8</sup> Osservatorio Ambiente e Legalità di Legambiente, I numeri e le storie della criminalità ambientale, Rapporto Ecomafia, 2008.

<sup>9</sup> Secondo Amirante, la normativa ambientale, specie quella sulla gestione dei rifiuti, ha presentato, più di ogni altra normativa, il carattere dell’emergenzialità tipica della legislazione ambientale italiana. I problemi ambientali sono stati affrontati quando erano urgenti ed improcrastinabili, ovvero quando avevano già prodotto effetti catastrofici. Il carattere emergenziale, in accordo con Amirante, dunque, rappresenta una delle quattro aporie riconducibili al diritto ambientale, in connessione con quella di natura inflazionistica.

<sup>10</sup> Già con il c.d. “Decreto Ronchi”, i rifiuti non sono più considerati come un problema di politica criminale, ma come una risorsa da gestire in modo corretto da un punto di vista ambientale ed efficiente da un punto di vista economico. Non a caso il decreto del 1997, stabiliva una gerarchia nelle forme di gestione dei rifiuti che vede solo all’ultimo posto, in posizione residuale, la c.d. discarica.

di acque e rifiuti. Proprio in attuazione di questi principi, la Campania approvò la Legge regionale 4/2008 al fine di realizzare la soppressione dei 18 consorzi di bacino operanti nel settore dei rifiuti e, nel contempo, assegnare compiti e responsabilità alle Province.

La disciplina legislativa, nell'ottica della provincializzazione della gestione dei rifiuti, stabilì che, per ogni ATO, le funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti, fossero attribuite alle Province<sup>11</sup>. In base all'art. 20 della legge regionale, considerata per certi versi di dubbia costituzionalità<sup>12</sup>, la Provincia doveva affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti, nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica, mediante la costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico. In pratica la normativa regionale trasferì all'Ente provinciale l'esercizio delle competenze degli enti locali consorziati in materia di gestione integrata dei rifiuti, che per anni operavano attraverso i consorzi. Nell'ottica della provincializzazione della gestione dei rifiuti, la Regione, inoltre, trasferì alle Province la titolarità dei propri beni, di attrezzature ed impianti inerenti il ciclo dei rifiuti. Alla stregua dei principi della pianificazione, dell'autosufficienza regionale e della prossimità, ogni ATO in Regione Campania (e quindi ogni Provincia) avrebbe dovuto dotarsi di un proprio sistema impiantistico in grado di coprire per intero la domanda di rivalorizzazione e smaltimento dei rifiuti sul proprio territorio.

## 1.1 Il caso del “diritto ambientale speciale” e il pacchetto “anti-rifiuti”

In questa cornice, la storia dell'emergenza rifiuti in Campania legata al *deficit* di pianificazione che ha caratterizzato la *governance* dei rifiuti nel ventennio scorso, sembrava essersi orientata, successivamente, verso un epilogo con l'emanazione del D.L. n. 90 del 2008, c.d. decreto “*rifiuti*”, convertito in Legge del 14 luglio 2008 n. 123. Questa normativa rappresentava l'incipit di un intero pacchetto di provvedimenti “*anti-rifiuti*” predisposti dal Governo italiano per superare l'allora gestione commissariale in Campania. Nell'occasione il Governo italiano istituì la nuova figura del Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti in luogo del vecchio Commissariato straordinario, avviando una tappa fondamentale della lunga fase volta al superamento dell'emergenza.

Aspetto altrettanto significativo introdotto dal Governo in tale provvedimento fu il riferimento alla nozione di “*Aree di interesse strategico nazionale*”. Com’è noto, il concetto di “*interesse nazionale*” era presente nel testo originario all'art. 117 Cost., ove si leggeva che “*la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*”. Con la riforma del Titolo V, in seguito, si decise di eliminare qualsivoglia riferimento all'interesse nazionale tra i limiti generali alla potestà legislativa, ancora affidata allo Stato e alle Regioni (Carrer, 2021: 328). Nonostante “*l'ambiguo silenzio della Carta*” sul principio di interesse nazionale (Mitrotti, 2020: 87), la giurisprudenza costituzionale aveva già osservato come tale principio non fosse scomparso del tutto, ma necessitava di un nuovo vaglio alla stregua dei principi di sussidiarietà, proporzione, ragionevolezza, concertazione.

Riguardo al sistema della gestione dei rifiuti urbani, con il concetto di “*aree di interesse strategico nazionale*” si introduceva una nuova definizione: infatti i siti, le aree e gli impianti venivano di fatto

<sup>11</sup> Al riguardo, nella legge si rinveniva che, se il Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) delimitava ambiti territoriali ottimali di dimensioni più ampie del territorio provinciale, le relative funzioni erano disciplinate da appositi accordi tra le Province interessate.

<sup>12</sup> Con la sentenza n. 314 del 2009 la Corte Costituzionale dichiarò illegittima la normativa regionale proprio nella parte in cui si era inteso affidare alle sole società pubbliche la gestione del servizio sui rifiuti all'interno dell'ATO, poiché dettava una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La pronuncia della Corte e la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. m), della Legge regionale n. 4 del 2008, produceva l'effetto di ripristinare il precedente testo dell'art. 20, comma 1, della Legge regionale n. 4 del 2007, secondo cui “L'autorità d'ambito affida il servizio di gestione integrata dei rifiuti, nel rispetto del decreto legislativo 152/2006, articolo 202, e della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica, nonché in conformità alle leggi regionali in materia”, ferma restando, però, la competenza della Provincia nell'affidamento del servizio, individuata quale Autorità d'ambito. In definitiva la sentenza n. 314 del 2009 della Corte Costituzionale, pur non mettendo in discussione l'avvento in Campania della c.d. “provincializzazione” della gestione dei rifiuti, indicava al legislatore regionale la strada più certa da dover seguire per organizzare il nuovo sistema di affidamento della gestione dei rifiuti mediante gara, senza perciò perdere di vista la necessità di garantire la concorrenza e il mercato e la partecipazione dei soggetti privati.

classificate come aree militari, in cui il Sottosegretario di Stato poteva applicare misure di carattere straordinario. A tal proposito, il *“decreto rifiuti”* classificava quali siti di interesse strategico nazionale tutti quei siti campani deputati a raccogliere e stoccare, in linea di principio, i rifiuti urbani ed assimilati e che rientravano ordinariamente nel ciclo integrato dei rifiuti, pertanto anche i siti dove localizzare le discariche e i termovalorizzatori.

In verità, tale decreto risultava caratterizzato da forti criticità e si presentava in parte inapplicabile ed in parte incompatibile con la Carta costituzionale e con le leggi nazionali ed europee.

Una prima grande problematica riguardava gli aspetti giudiziari. Con il *“decreto rifiuti”*, di fatto, venivano trasferiti alla Procura della Repubblica di Napoli tutti i fascicoli riguardanti gli altri Uffici di Procura campani nell’arco di 19 mesi, non solo in merito ai reati riferiti alla gestione dei rifiuti, ma tutti quelli che riguardano i reati ambientali; motivo per il quale furono sollevate le prime eccezioni di incostituzionalità per il contrasto con gli artt. 25 e 102 Cost.

Questo problema era accompagnato dal fatto che il nuovo decreto prevedeva la perseguitabilità in sede penale di tre specifiche condotte: l’intralcio all’azione di gestione dei rifiuti, punito ai sensi dell’art. 340 c.p.; la distruzione, il deterioramento e il rendere inservibili gli impianti e gli strumenti connessi alla gestione dei rifiuti, punito ai sensi dell’art. 635 c.p.; l’introduzione abusiva nelle aree e negli impianti connessi all’attività di gestione dei rifiuti che sono equiparate per legge ad *“aree di interesse strategico nazionale”*, punito ai sensi dell’art. 682 c.p. Anche questa parte del *“decreto rifiuti”*, tuttavia, era da considerare in violazione dell’art. 3 Cost., in quanto si era dato vita ad una sorta di *“diritto ambientale speciale”* per la Campania, atteso che i nuovi reati e le nuove disposizioni avrebbero trovato applicazione solo nel territorio campano e per i suoi cittadini.

Tale situazione di *“specialità”* trovava riscontro, altresì, anche nei rapporti tra la valutazione di impatto ambientale, cittadini ed Enti locali, attesa la diversa disciplina prevista per la Regione Campania rispetto alle altre Regioni sia dal punto di vista temporale che in relazione all’accesso alle informazioni e alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia ambientale.

In sintesi, la lunga storia dell’emergenza rifiuti ha dimostrato che in Regione Campania si è fatto sicuramente un abuso eccessivo del potere di ordinanza, in violazione dei presupposti della durata e dell’estensione territoriale che sono alla base del potere di deroga della normativa ambientale. A conferma della specialità della normativa sui rifiuti in Campania, si pensi che con il D.L. 6 novembre 2008, n. 172, convertito in Legge n. 210 del 30 dicembre 2008, furono previste altre disposizioni *“speciali”* in caso di abbandono incontrollato e non autorizzato di rifiuti, prevedendo per questi reati solo in Campania la reclusione fino a tre anni e sei mesi. La mole di norme e di disposizioni contenute in leggi e decreti legge, ordinanze ed altri provvedimenti adottati *ad hoc* per questa regione, era tale da poter definire questa pratica come il *“caso Campania”*, ossia un corpo di norme aventi carattere di specialità e di azioni, misure ed interventi strategici.

La peculiarità della situazione, d’altro canto, correlata com’era all’individuazione delle *“aree di interesse strategico nazionale”*, aveva già in passato suscitato non poche difficoltà. Si pensi, a tal proposito, alla decisione degli organi di governo, attuata con il D.L. 14 novembre 2003, n. 314, convertito in L. 24 dicembre 2003, n. 368, di risolvere la questione delle scorie radioattive, sparse in vari punti del territorio nazionale, attraverso la realizzazione del sito unico nazionale, scegliendo di localizzarlo nel piccolo Comune di Scanzano Jonico della provincia di Matera in Basilicata. Contemporaneamente a questo episodio, tre Regioni italiane, Calabria, Basilicata e Sardegna, dichiararono il loro territorio denuclearizzato; si trattava di una normativa regionale volta ad impedire il deposito ed il transito delle scorie radioattive nel loro territorio, facendo apparire illegittimo il c.d. *“Decreto Scanzano”* di fronte ad una dichiarazione di territorio denuclearizzato orientata ad una tutela maggiore.

La vicenda sfociò nella sentenza n. 62 del 29 gennaio 2005 della Corte Costituzionale la quale stabilì che la normativa regionale, anche se *in melius*, doveva ritenersi recessiva nel caso fosse riconosciuta

priorità al “*Preminente interesse nazionale*”<sup>13</sup>; in pratica, la salute degli abitanti di tutta la Nazione veniva decisamente prima del diritto alla salute degli abitanti di singole Regioni e di autonomi territori (Colella, 2019: 46).

## 2. La fine dell’emergenza e la “Società europea del Riciclaggio”: un’utopia istituzionale?

Sul piano formale, com’è noto, con la legge 26 febbraio 2010, n. 26, di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195, è stata ufficialmente disposta la fine dell’emergenza rifiuti in Campania a far data dal 31 dicembre 2009, concludendosi anche il mandato del Sottosegretario di Stato. Sul piano pratico, in base alle norme contenute nella Legge 26/2010, ai Presidenti delle Province della Regione Campania, dal 1 gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, venivano attribuite, in deroga agli articoli 42, 48 e 50 del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali, D.P.R. n. 267/2000, le funzioni ed i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti. È evidente, dunque, che terminava, almeno sotto il profilo normativo, la situazione di emergenza rifiuti nella Regione Campania, mediante il passaggio delle competenze alle amministrazioni provinciali.

Tuttavia, nonostante fosse stata ufficializzata dal Governo la fine dell’emergenza, negli ultimi mesi del 2010 si era manifestata l’ennesima crisi dell’emergenza rifiuti che indusse lo Stato centrale ad adottare ancora una volta un provvedimento speciale, ossia il D.L. 196/2010, convertito in Legge 24 gennaio 2011, n. 1. In tale decreto venivano definite le nuove misure finalizzate ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti urbani senza soluzione di continuità, in modo da accelerare la realizzazione di impianti di termovalorizzazione dei rifiuti, incrementare i livelli della raccolta differenziata, favorire il subentro delle amministrazioni territoriali della Regione Campania, con particolare riguardo alle Province, nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti; ciò mediante la nomina di commissari straordinari aventi funzioni di amministrazione aggiudicatrice, chiamati, dunque, ad individuare il soggetto aggiudicatario del servizio pubblico e le aree occorrenti per il deposito dei rifiuti.

Al di là di ciò, da un punto di vista ambientale, la situazione emergenziale “*in-finita*” necessitava di essere gestita attraverso la cooperazione inter-istituzionale e la pianificazione su scala regionale degli interventi, superando l’annoso *deficit* di pianificazione mediante il completamento della filiera impiantistica con l’entrata in funzione dei termovalorizzatori e degli impianti di compostaggio per il trattamento dell’umido. Ed invero, già nel 2008, la Corte di Giustizia UE aveva condannato l’Italia per la gestione dei rifiuti in Campania durante l’emergenza, rilevando il *deficit* strutturale di impianti e la presenza di una gestione dei rifiuti non adeguata e non conforme al diritto comunitario, rappresentando un serio pericolo per la salute e per l’ambiente (C-278/08).

In questo quadro la risoluzione dell’emergenza rifiuti in Campania, costruita attorno ad una complessa raccolta di disposizioni speciali, deroghe, ordinanze commissariali e decreti legge, era destinata a scontrarsi con l’attuazione dell’allora Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti, recepita in Italia con il D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che modificava la Parte IV del D.Lgs. 152/2006 nell’attività di gestione dei rifiuti.

La normativa europea – allo stato, modificata dalla Direttiva (UE) 2018/851, recepita nel nostro ordinamento dal D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 216 – si basava sulla predisposizione di misure preventive che riducessero la quantità di rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l’estensione del loro ciclo di vita, gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull’ambiente e sulla salute umana, oppure il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti. Seguiva, poi, la preparazione per il riutilizzo, consistente nelle operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i prodotti o i componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro

<sup>13</sup> La stessa Consulta, nella sua pronuncia, affermò che “il livello e gli strumenti di tale collaborazione [quella tra autonomia territoriale e unità nazionale] possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all’intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte”.

pretrattamento. Ulteriore fase era, quindi, il riciclaggio, ossia qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Andava considerato, ancora, il recupero, diverso dal riciclaggio, quale ad esempio il recupero di energia o altre operazioni il cui principale risultato è permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali. Ultima forma di gestione, prevista dalla scala di priorità nella direttiva, era lo smaltimento, ossia qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l’operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia, come il deposito in discarica, la biodegradazione dei rifiuti liquidi e fanghi nei suoli, l’iniezione dei rifiuti pompabili in pozzi, in cupole saline o in faglie geologiche naturali, l’incenerimento o il deposito permanente.

Tenendo conto, dunque, dei principi generali di precauzione e sostenibilità, anche nella fattibilità tecnica e nell’utilizzo delle risorse necessarie, la Direttiva – al fine di promuovere il riutilizzo dei prodotti e le attività di preparazione al riutilizzo – obbligava gli Stati membri ad istituire regimi di raccolta differenziata per incrementare il sistema di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, essendo lo sviluppo della raccolta differenziata uno degli obiettivi strategici della normativa europea (Colella, 2011: 248).

Si ponevano le basi, quindi, per l’avvento di una “Società europea del Riciclaggio”<sup>14</sup> anche in Italia e, in particolare, in Regione Campania, da attuarsi a tutti i livelli, soprattutto quello locale, attraverso il nuovo ruolo affidato al principio di pianificazione, sia nella programmazione nazionale che in quella regionale. In altri termini, in un’era dominata dalla società dei consumi, di fronte alla impossibilità materiale di non produrre rifiuti, gli effetti delle moderne politiche ambientali, secondo l’indirizzo comunitario, avrebbe dovuto mirare ad una concezione più sostenibile dello sviluppo.

Tale *road map* rappresentava l’unica strada percorribile, coadiuvata dalle necessarie opere di bonifica dei territori inquinati iniziata con la L. 6 febbraio 2014, n. 6, di conversione del D.L. 10 dicembre 2013, n. 136, recante “Disposizioni urgenti volte a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e a favorire lo sviluppo delle aree interessate, per restituire, in termini di qualità ambientale e di sicurezza alimentare, quel riscatto capace di far tornare nuovamente “Felix” le bellezze naturali e paesaggistiche della Campania.

### 3. Dalla “blue economy” al nuovo reato di “ecocidio”: spazi di riforma per un futuro sostenibile alla luce della Direttiva (UE) 2024/1203

Il progetto di una “Società europea del Riciclaggio” è tornato, non poco tempo fa, nuovamente in discussione allorché l’Unione europea ha messo in atto la sua strategia “plastic free” con la Direttiva (UE) 2019/904 (Colella, 2020: 11). Tale normativa, difatti, ha individuato i nuovi principi per ridurre l’incidenza di determinati prodotti di plastica monouso sull’ambiente al fine di promuovere la transizione verso una c.d. “blue economy” con modelli imprenditoriali innovativi, ossia un’economia circolare di evoluzione alla tradizionale “green economy”, in cui è possibile, in altri termini, parlare di “End of Waste” (Reggiani, 2018: 1).

Attraverso il c.d. “pacchetto rifiuti”, attuato mediamente l’emanazione di quattro Direttive europee nel 2018<sup>15</sup>, si è tentato di superare il percorso produzione-consumo-smaltimento dei rifiuti per sostituirlo con un modello appunto circolare, in cui il prodotto di scarto finale viene re-immesso in circolo come materia prima seconda. Tale necessaria transizione si pone quale obiettivo principale del “Nuovo piano d’azione per l’economia circolare” diffuso dalla Commissione Europea nel marzo 2020<sup>16</sup>, cui si

<sup>14</sup> Sul punto, si v. il 28° considerando della Direttiva 2008/98/CE.

<sup>15</sup> Ci si riferisce al pacchetto “economia circolare” costituito da quattro Direttive ad hoc emanate il 30 maggio 2018:  
- la Direttiva (UE) 2018/849 che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;  
- la Direttiva (UE) 2018/850 che modifica la direttiva 99/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;  
- la Direttiva (UE) 2018/851 del che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;  
- la Direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

<sup>16</sup> Il “Nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva” è disponibile al seguente link: [https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan\\_en?prefLang=it&etrans=it](https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en?prefLang=it&etrans=it)

sta tentando di dare esecuzione mediante l’approvazione di diverse proposte in materia di eco-progettazione, imballaggi, gestione sostenibile dei rifiuti tessili e alimentari, diritto alla riparazione dei prodotti e nuove regole per le dichiarazioni ecologiche delle aziende come, ad esempio, quella relativa al divieto di “greenwashing”, rafforzato con la Direttiva (UE) 2024/825 del 6 marzo 2024, e, da ultimo, il Regolamento (UE) 2025/40 del 19 dicembre 2024. Quest’ultimo riscrive completamente le regole relative al ciclo di vita degli imballaggi, partendo dalla progettazione eco-sostenibile, al fine di ridurre gli impatti ambientali degli stessi e promuovere la circolarità.

Secondo il recente “*Rapporto nazionale sull’economia circolare in Italia*” del 2024, realizzato dal CEN (*Circular Economy Network*), ossia la rete promossa dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile e da ENEA<sup>17</sup>, il nostro paese è il primo in Europa nella classifica per indice di circolarità, ossia il valore attribuito secondo il grado di uso efficiente delle risorse in cinque categorie: produzione, consumo, gestione rifiuti, mercato delle materie prime seconde, investimenti e occupazione. In particolare, l’Italia si posiziona sul gradino più alto per tasso di riciclo dei rifiuti, con un tasso di riciclo dei rifiuti di imballaggio del 71,7%, 8% in più rispetto alla media europea.

Nonostante ciò, l’ultimo Rapporto “*Ecomafia*”, pubblicato da Legambiente lo scorso 11 luglio 2024, ha rappresentato una costante crescita della criminalità ambientale<sup>18</sup>. L’aumento è rilevante, oltre il 15% rispetto al 2022; difatti, nel 2023 i reati ambientali sono stati 35.487 (97,2 reati al giorno), di cui il 43,5% degli illeciti si concentra nelle Regioni di Campania, Puglia, Sicilia e Calabria. Nonostante alcuni risultati incoraggianti ottenuti – tra i quali, ad esempio, la raccolta differenziata di rifiuti al 64% e il riciclaggio dei rifiuti urbani che supera il 48% – al secondo posto nella graduatoria stilata da Legambiente si posizionano proprio gli illeciti compiuti nel ciclo dei rifiuti, aumentati del 66,1% rispetto al 2022 (Nespor, 2024: 1).

A distanza di quasi un ventennio, dunque, dall’utopia istituzionale di una “*Società europea del Riciclaggio*” – nel tentativo di perseguire una più penetrante opera di armonizzazione delle risposte sanzionatorie, la cui forte disomogeneità è causa dell’inefficacia dell’azione di contrasto ai crimini ambientali a livello europeo (Siracusa, 2024: 46) – l’11 aprile 2024 veniva emanata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell’Unione Europea la Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell’ambiente, in sostituzione delle precedenti Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE (Mazza, 2024).

L’art. 1, difatti, in virtù dell’inefficienza del sistema sanzionatorio penale e della correlata crescita esponenziale della commissione dei reati ambientali, dispone che, con tale novella legislativa, si dispongono “*norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni al fine di tutelare più efficacemente l’ambiente, nonché per le misure finalizzate alla prevenzione e al contrasto della criminalità ambientale e all’applicazione efficace del diritto ambientale dell’Unione*”.

Gli Stati membri – che dovranno adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla Direttiva entro il 21 maggio 2026 –, in accordo con l’art. 3, paragrafo secondo, sono obbligati a provvedere affinché talune condotte, se illecite e compiute intenzionalmente, costituiscano nuove fattispecie di reato. In particolare, la normativa europea amplia le condotte penalmente rilevabili e punibili in relazione a diverse attività, tra le quali, a titolo meramente esemplificativo, lo scarico, emissione o immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti; la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; la raccolta, trasporto o trattamento dei rifiuti, nonché le operazioni di sorveglianza e controllo dei siti di smaltimento; lo scarico di sostanze inquinanti effettuato dalle navi; la produzione, immissione sul mercato, importazione, esportazione, uso o rilascio delle sostanze che riducono lo strato di ozono; la produzione, immissione sul mercato, importazione, esportazione, uso o il rilascio dei gas fluorurati a effetto serra.

<sup>17</sup> Il “*Rapporto nazionale sull’economia circolare in Italia*” 2024 è disponibile al seguente link: <https://circularreconomynetwork.it/rapporto-sulleconomia-circolare-in-italia-2024/>

<sup>18</sup> Il Rapporto “*Ecomafia*” 2024 diffuso da Legambiente è disponibile al seguente link: <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/ecomafia-2024-storie-numeri-della-criminalita-ambientale-in-italia/>.

Inoltre, in merito alla tutela degli animali – ad oggi costituzionalmente prevista dal riformato art. 9 Cost. in seguito alla riforma del 2022<sup>19</sup> –, la Direttiva punisce l’uccisione, distruzione, prelievo, possesso, commercializzazione o offerta a scopi commerciali di uno o più esemplari delle specie animali o vegetali selvatiche; il deterioramento di un habitat all’interno di un sito protetto; l’introduzione nel territorio dell’Unione, immissione sul mercato, detenzione, allevamento, trasporto, utilizzo, scambio, permesso di riproduzione, crescita o coltivazione, rilascio nell’ambiente o diffusione di specie esotiche invasive.

La Direttiva, altresì, al paragrafo terzo del medesimo articolo, identifica e definisce i c.d. “*reati qualificati*”, ossia specifiche condotte che, alternativamente, possano provocare, in primo luogo, 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; in secondo luogo, invece, danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque.

La normativa europea, oltretutto, stabilisce, al paragrafo sesto, i criteri per valutare in via generale la rilevanza del danno riguardo alle condizioni originarie dell’ambiente colpito, la durata (lunga, media o breve), la portata e la reversibilità del danno, in piena applicazione sia della triade dei principi di gestione dell’ambiente, ai sensi dell’art. 191 TFUE, sia della tradizionale funzione ripristinatoria cui l’intera materia ambientale di declinazione penale è da sempre ispirata.

Per ciò che concerne, invece, il sistema sanzionatorio, la normativa europea prevede un netto inasprimento delle pene per le persone fisiche – con la reclusione fino ad otto anni per i reati qualificati, fino a dieci anni in caso di morte di un soggetto e, infine, tra i tre e i cinque anni negli altri casi – e per le persone giuridiche, con sanzioni di natura interdittiva ovvero pecuniaria, qualora si accerti che le fattispecie di reato siano state commesse a loro vantaggio ovvero in assenza della necessaria attività di vigilanza e controllo rilevante ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, ossia in materia di “*Responsabilità amministrativa degli Enti dipendente da reato*” (Ruga Riva, 2024: 71)<sup>20</sup>.

Da ultimo, la novella comunitaria – considerato l’obbligo di ogni Stato membro di adottare campagne di informazione e sensibilizzazione, nonché programmi di ricerca e istruzione, al fine di ridurre i reati ambientali – dispone che gli Stati membri, entro il 21 maggio 2026, dovranno elaborare un piano di strategia nazionale in materia di lotta contro i reati ambientali.

La tecnica di normazione impiegata, in via generale, rappresenta il passaggio da un modello legislativo alquanto sintetico, insito nelle abrogate Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, ad un modello di armonizzazione dettagliata che riduce al minimo il ricorso a clausole generali e a formule elastiche, estendendo notevolmente il suo campo di intervento.

Proprio a tale influenza si deve la proposta di legge ordinaria N. 1325 agli atti della Camera dei deputati che propone l’introduzione della nuova fattispecie di reato “*ecocidio*”<sup>21</sup>. Dal punto di vista definitorio, se da un lato è storicamente risaputa la difficoltà, anche sovranazionale, di elaborare una nozione penalmente rilevante di “*ecocidio*” al quale riconoscere un chiaro significato giuridico, mai è stato messo in dubbio il suo valore “*significante*” (Molteni, 2021: 207). Infatti, etimologicamente, la nozione rievoca l’immagine della demolizione dell’abitazione, giacché il termine deriva dalla combinazione del prefisso *eco* – dal greco, casa – e del suffisso *cidio*, dal latino *caedere*, ossia uccidere, massacrare (Chiaramonte, 2023: 182). Letteralmente, quindi, indica la distruzione della casa comune degli abitanti umani e non umani: la Terra (Fronza, 2020: 2).

<sup>19</sup> Si ricorda che la stessa riforma del 2022 ha introdotto una riserva di legge all’art. 9 Cost. in materia di tutela degli animali.

<sup>20</sup> La stretta interconnessione tra la responsabilità sociale d’impresa e la tutela ambientale, anche nell’ottica del D.Lgs. 231/01, è stata recentemente rimarcata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze nell’ambito del “Tavolo per la Finanza Sostenibile” con il “Documento per il dialogo di sostenibilità tra PMI e Banche”, pubblicato in versione definitiva lo scorso dicembre, laddove si evidenzia l’importanza dell’adozione di un Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo e di un Codice Etico per una corretta gestione della governance aziendale sostenibile. Per la consultazione del documento, si v. [https://www.dt.mef.gov.it/it/news/2024/finanza\\_sostenibile\\_06122024.html](https://www.dt.mef.gov.it/it/news/2024/finanza_sostenibile_06122024.html).

<sup>21</sup> La proposta di legge è stata presentata da Alleanza Verdi e Sinistra. Per un costante aggiornamento, si v. <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=1325&sede=&tipo=>.

La proposta di legge, presentata nel luglio 2023, attualmente assegnata alla II Commissione Giustizia in sede referente, in virtù della riforma degli artt. 9 e 41 Cost., al fine di attuare una sostanziale azione di prevenzione e repressione della crescente criminalità ambientale, definisce il reato di ecocidio quale “qualsiasi atto illecito o arbitrario commesso con la consapevolezza che esiste una sostanziale probabilità che il medesimo atto causi un danno grave e diffuso o a lungo termine all’ambiente o a un ecosistema” (art. 1).

Tuttavia, tale proposta, non è stata esente da critiche, soprattutto per ciò che attiene alla “scadente” tecnica descrittiva della fenomenologia oggetto di protezione penale, già incerta, nella sua formulazione, sia sulla natura di danno o di pericolo del nuovo delitto, sia sulla forma libera oppure vincolata della condotta punibile penalmente. Questione, quest’ultima, non di poco conto, poiché direttamente incidente sul perimetro di esercizio dell’azione penale da parte del competente Ufficio di Procura e sulla regolamentazione del concorso con i reati di cui agli artt. 452-bis e 452-quater c.p., tale da far suscitare non solo seri dubbi sulla necessità di una siffatta disposizione di legge, ma anche circa la portata concreta della previsione di un nuovo delitto di “ecocidio” – così formulato – per un’efficace tutela penale dell’ambiente<sup>22</sup>, anche in chiave internazionale, attraverso il tentativo di istituire una sorta di “giustizia penale ambientale di tipo universale” (Siracusa, 2023: 15).

#### 4. Lo smaltimento illecito dei rifiuti e l’origine del fenomeno (criminale) della “Terra dei Fuochi”

Ancora una volta, dunque, la materia ambientale si pone come snodo cruciale nel processo evolutivo della potestà armonizzatrice penale dell’Unione europea. La nuova normativa, ad ogni modo, aspira a divenire non soltanto un *turning point* rispetto alla tutela penale sostanziale dell’ambiente, ma un vero e proprio manifesto del *Green Deal* e, da ultimo, della *Nature Restoration Law*, approvata con il Regolamento (UE) 2024/1991.

L’effettività e l’incidenza delle nuove e numerose fattispecie di reato promosse dalla Direttiva (UE) 2024/1203, soprattutto dell’istituenda fattispecie di reato di “ecocidio” e di altre il cui valore è di natura dichiaratamente simbolico, si potranno osservare solamente in fase di recepimento della normativa comunitaria, con il rischio sempre implicito di eccedere in una *over-regulation* repressiva – anziché preventiva – scarsamente efficace (Napoletano, 2024: 16). Tuttavia, tale novella legislativa assume già una connotazione particolarmente significativa alla luce di quanto disposto dalla Corte EDU nel caso *Cannavacciulo e altri c. Italia* per i fatti oggetto della vicenda tristemente nota come “Terra dei Fuochi” (Mazza, 2025).

La pronuncia emessa il 30 gennaio 2025 aveva origine dal ricorso presentato da cinque associazioni con sede legale in Campania e 41 persone fisiche che risiedevano nelle Province di Caserta e Napoli<sup>23</sup>. Tale necessità nasceva dagli effetti nocivi cui, per anni, è stata sottoposta una popolazione di circa 2,9 milioni di abitanti residente nell’alveo dei 90 comuni individuati nell’area delle due suddette Province, a causa dell’inquinamento generato dallo scarico illegale, interramento e abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani su terreni privati, spesso combinati con il loro incenerimento, effettuati da gruppi criminali organizzati.

Il *dumping* ambientale, da un punto di vista storico, ebbe la sua origine intorno agli anni ’80 con l’abbandono in mare di rifiuti industriali attraverso l’affondamento delle c.d. “navi a perdere”, ossia imbarcazioni inabissatesi tra il Mar Tirreno e il Mar Ionio in assenza di qualsiasi allarme (Peluso, 2015,

<sup>22</sup> Lo stesso riferimento ad una “sostanziale probabilità” del danno, probabilmente dovuto a criteri ispirati ai principi di azione preventiva e precauzionale, rimanderebbe solo generalmente alle regole di accertamento statistico-probabilistico tipiche delle fattispecie di evento fondate sulla ricostruzione del nesso di causalità secondo i canoni classici delle leggi scientifiche.

<sup>23</sup> Occorre segnalare che sono stati accolti solamente i ricorsi presentanti dai singoli ricorrenti. Difatti, secondo il ragionamento dei giudici di Strasburgo, diversamente dal caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera* in cui vi erano considerazioni specifiche relative al cambiamento climatico come preoccupazione universale in un’ottica intergenerazionale, le violazioni contestate derivavano da un pericolo per la salute umana a causa dell’esposizione ad un fenomeno di inquinamento; quest’ultimo, tuttavia, poteva colpire solo le persone fisiche, mentre le associazioni non potevano ritenersi “directly affected” dalle presunte violazioni, in difetto di un motivo di impossibilità per il singolo richiedente di presentare autonomamente un ricorso alla Corte EDU.

13). In seguito, tra il 1995 e il 2018, furono istituite sette Commissioni parlamentari d’inchiesta allo scopo di indagare circa l’esistenza di una eventuale gestione illecita dei rifiuti e, segnatamente, in merito alle discariche illegali e all’internamento di rifiuti pericolosi in alcuni territori campani – in particolare, nelle campagne di Aversa (CE) e nel litorale domizio-flegreo –, rilevato che, a partire dal 1988, si era registrato un progressivo aumento dei tassi di cancro in quelle zone.

Siffatta attività d’indagine rivelò, ben presto, la scoperta di discariche illegali e metodi illeciti di smaltimento dei rifiuti sotto il controllo di alcuni clan criminali della zona campana – tra i quali lo scarico e il seppellimento dei rifiuti in cave dismesse, corsi d’acqua o grandi fosse che venivano scavate su terreni agricoli utilizzati per la coltivazione ovvero la miscelazione dei rifiuti con altre sostanze per essere utilizzati, ad esempio, come materiale da costruzione<sup>24</sup> –, ponendo in evidenza le problematiche giuridiche sottese alla gestione dell’inquinamento, tra cui la mancanza della fermezza necessaria da parte delle politiche statali, la quasi impossibilità di ottenere condanne nei giudizi aventi ad oggetto condotte penalmente rilevanti per violazione di fattispecie di reato ambientali e, infine, l’attività di bonifica posta in essere nei territori inquinati, considerati i risultati ottenuti in seguito dal D.L. 136/2013, convertito in L. 6 febbraio 2014, n. 6 (Di Landro, 2020: 112).

In relazione al pericolo generato da tale fenomeno per la salute umana dei residenti nelle aree interessate, numerosi rapporti, succedutisi nel tempo, hanno attestato la sussistenza di una relazione causale diretta tra l’insorgenza di alcune gravi malattie e lo smaltimento illegale dei rifiuti.

Più di un ventennio fa, uno studio condotto da Kathryn Senior e Alfredo Mazza – quest’ultimo giovane ricercatore napoletano di Fisiologia clinica al C.N.R. di Pisa – e pubblicato sulla rivista *“The Lancet Oncology”* riconobbe che nel c.d. “triangolo della morte” campano (ossia, nel territorio ricompreso tra i comuni napoletani di Acerra, Nola e Marigliano) l’indice di mortalità per malattie tumorali era il doppio rispetto al resto d’Italia (Senior and Mazza, 2004: 526).

In seguito, dodici anni dopo, il Rapporto dell’ISS (Istituto Superiore di Sanità) del 2016, prodotto grazie all’accordo stipulato con la Procura della Repubblica di Napoli Nord – la quale è territorialmente competente per i reati commessi nelle aree interessate dal fenomeno –, stabilì che alcune gravissime patologie, come il tumore al seno, l’asma, varie forme di leucemie e le malformazioni congenite, nella “Terra dei Fuochi”, tra Napoli e Caserta, erano legate allo smaltimento illegale dei rifiuti<sup>25</sup>.

#### **4.1 Il caso “in-finito”: la sentenza “pilota” della Corte EDU e la condanna dell’Italia**

Il ricorso deciso dalla Corte EDU aveva ad oggetto l’omessa adozione da parte dello Stato italiano di misure adeguate finalizzate a proteggere la popolazione campana residente nei territori colpiti dal fenomeno della “Terra dei Fuochi”, anche in questo caso in violazione del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui agli artt. 2 e 8 CEDU, nonostante lo stesso fosse a conoscenza dell’emergenza da un periodo di tempo ritenuto significativo.

La Corte, nel suo ragionamento giuridico conclusosi con l’accoglimento delle doglianze dei ricorrenti, ha osservato, in primo luogo, che la vicenda in esame si differenziava dagli altri casi di giustizia ambientale i quali, solitamente, riguardavano una sola fonte di inquinamento ovvero l’attività che la causava, una zona geografica più o meno limitata e la nociva esposizione ad una particolare sostanza rilasciata da una fonte chiaramente identificabile. I giudici di Strasburgo, piuttosto, si sono trovati dinanzi ad una forma particolarmente complessa e diffusa di avvelenamento che si è verificata soprattutto su terreni privati e che è caratterizzata da una molteplicità di fonti di inquinamento molto diverse tra loro

<sup>24</sup> Osservatorio Ambiente e Legalità di Legambiente, Dossier “Rifiuti Spa”. Dentro l’emergenza in Campania: i numeri e le storie di un’economia criminale, Milano, 2006.

<sup>25</sup> L’intesa tra l’Ufficio di Procura e l’ISS aveva l’obiettivo di raccogliere e condividere dati relativi agli eccessi di mortalità, all’incidenza tumorale e all’ospedalizzazione per diverse patologie che ammettono tra i fattori di rischio accertati o sospetti l’esposizione ad inquinanti, e produrre una mappa di rischio accertati o sospetti l’esposizione ad inquinanti, nonché produrre una mappa di rischio nei 38 comuni di quel circondario dove alta è stata l’incidenza delle attività ambientali illecite. Per una ricostruzione completa di quanto oggetto del report, si v. <https://www.procuranapolinord.it/news.aspx?id=35776>.

per quanto riguarda la tipologia, l'estensione geografica, le sostanze inquinanti rilasciate, le modalità di contatto con queste ultime e l'impatto ambientale da esso derivante.

In secondo luogo, a differenza della maggior parte dei casi esaminati dalla Corte EDU, la questione *“Terra dei Fuochi”* non riguardava attività pericolose, come quelle industriali, svolte nel contesto di un quadro normativo esistente, bensì attività svolte da gruppi criminali organizzati – nonché da industrie, imprese e individui – al di fuori di qualsiasi forma di legalità ovvero regolamentazione giuridica.

La Corte – giudicando la pericolosità di tale gestione illecita dello smaltimento dei rifiuti – ha ribadito a più riprese la sussistenza di un grave e potenziale danno per la salute umana derivante dalle attività ad esso collegate, atteso che queste ultime interessavano tutti gli elementi ambientali come il suolo, l'acqua e la qualità dell'aria, a causa del rilascio nell'ambiente di sostanze altamente tossiche; danno che, seppur mai sottaciuto dagli organi di governo, in quanto storicamente conosciuto, non era stato adeguatamente fronteggiato a causa dell'inesistenza di una vera e propria relazione causale scientificamente provata tra l'esposizione all'inquinamento e l'insorgenza di una specifica malattia diffusa tra i ricorrenti.

La Corte EDU, tuttavia, riconoscendo l'esistenza di un rischio *“imminent”* per la vita *“sufficiently serious, genuine and ascertainable”*, in violazione dell'art. 2 CEDU, considerata la residenza dei ricorrenti, per un periodo considerevole, nei comuni ufficialmente identificati come interessati dal fenomeno di inquinamento, ha ritenuto che non fosse necessario dimostrare un legame comprovato tra l'esposizione ad un determinato tipo di sostanza nociva identificabile e l'insorgere di una specifica malattia potenzialmente letale ovvero il decesso a causa di quest'ultima. Difatti, richiamando l'applicazione di uno dei tre principi di gestione dell'ambiente, ossia quello precauzionale, la Corte ha osservato come la *“mancanza di certezza scientifica”* sugli effetti precisi che l'inquinamento avrebbe potuto comportare sulla salute umana non implicava in alcun modo l'insussistenza di un *“protective duty”* a carico dello Stato italiano, da eseguirsi, principalmente, mediante oculate attività di indagine, identificazione e valutazione della natura e del livello del rischio – già noto da tempo – inerente alle modalità di smaltimento illecito dei rifiuti per la salute di milioni di cittadini per decenni, individuando le aree interessate e adottando specifiche contromisure al fine di mitigare gli effetti negativi per la protezione della vita umana.

Nel suo giudizio, dunque, la Corte ha dovuto valutare se le autorità italiane avessero affrontato il problema con la necessaria diligenza, attesa la natura e la gravità della minaccia inquinante, anche in termini di rispetto degli obblighi informativi tempestivi da fornire ai residenti delle zone coinvolte.

Anzitutto, nel valutare l'approccio sistematico derivante dall'applicazione del Decreto c.d. *“Terra dei Fuochi”* del 2013 – riguardante esclusivamente i terreni utilizzati per l'agricoltura e le acque utilizzate per l'irrigazione agricola –, la Corte ha evidenziato l'intempestività e la non adeguatezza dell'azione statale, rilevato che, a prescindere dalla conoscenza del fenomeno già tempo addietro, ad otto anni dalla sua emanazione, non era ancora stata condotta alcuna valutazione per diversi appezzamenti di terreno identificati e, inoltre, vi era l'assenza totale di misure finalizzate ad accettare la contaminazione del suolo e delle acque al di fuori del campo di applicazione del Decreto.

Inoltre, così come sottolineato anche dalla Corte EDU, il fenomeno dell'inquinamento non sembra essersi concluso, considerato che continuano ad essere oggetto di attività di indagine da parte degli Uffici di Procura competenti nuove condotte penalmente rilevanti connesse a siti di smaltimento illegale di rifiuti, anche in correlazione alle carenze sottese al sistema di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nel territorio campano.

Simili perplessità vengono condivise anche in merito ad uno degli aspetti più significativi affrontati dalla pronuncia, ossia quello relativo all'indagine sulla gestione del rischio e sull'impatto degli effetti nocivi sulla salute umana. La Corte, difatti, non ha potuto che rilevare, indipendentemente dalla lentezza dei progressi relativi alla decontaminazione, il ritardo delle politiche governative tese a monitorare e sorvegliare l'emergenza epidemiologica della popolazione residente nelle aree interessate, entrate in vigore solamente con la legge di conversione del suddetto Decreto nel 2014 eppure, ad ogni modo, attuate realmente a partire dal 2016.

Riguardo, invece, alle misure di natura general-preventiva adottate dallo Stato italiano, in piena applicazione del principio di prevenzione permeante il diritto ambientale, la Corte europea dei diritti

dell’uomo ha riconosciuto, da un lato, l’importanza – seppur ritardata – della creazione della figura di un Commissario Unico per la bonifica delle discariche e dei siti contaminati allo scopo di garantire un corretto grado di coordinamento tra le forze dell’ordine e le istituzioni statali; dall’altro lato, in egual misura, la Corte ha accolto, con qualche riserva, il tentativo di accelerare gli sforzi di monitoraggio nell’ambito del Protocollo di intesa contenente il *“Piano d’azione per il contrasto dei roghi dei rifiuti”* del 2016<sup>26</sup>, volto a rafforzare le azioni per prevenire e porre fine alle discariche abusive e all’incenerimento dei rifiuti. I dubbi posti in luce nella pronuncia, tuttavia, riguardano, ancora una volta, la tempestività di tale azione, tanto più se considerata alla luce della successiva necessità di introdurre una modifica di tale Piano nel 2018, comprendente nuove misure per intensificare nuovamente le misure previste, specialmente in relazione al coordinamento delle diverse entità coinvolte nella lotta alle pratiche di incenerimento illegale.

Anche per ciò che attiene alle misure adottate dallo Stato italiano con l’inasprimento delle sanzioni penali, la Corte ha rilevato che, quantomeno fino all’emanazione della Legge 22 maggio 2015, n. 68, con la quale venne aggiunto il Titolo VI-Bis al Codice Penale, recante *“Dei delitti contro l’ambiente”*, gli strumenti posti in essere dagli organi di governo erano connotati da una scarsa efficacia nella prevenzione dei reati ambientali e nella repressione delle condotte illecite alla base del fenomeno della *“Terra dei Fuochi”*, derivante anche dalla frammentarietà del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e dalle innumerevoli contravvenzioni in esso previste, spesso oggetto di processi conclusisi con una sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione, senza alcun tentativo reale di rivisitare le carenze del sistema penale in relazione alla tutela ambientale fino all’emanazione della c.d. *“Legge sugli eco-reati”*. Tale normativa rappresentò il passaggio, anche dal punto di vista giuridico, da un sistema antropocentrico ad uno eco-centrico, ponendo al centro della tutela penale direttamente l’ambiente e i suoi elementi naturali<sup>27</sup>. Una delle innovazioni della riforma del 2015, difatti, fu il superamento del paradigma contravvenzionale e del vecchio carattere spiccatamente *“complementare”* (Bernasconi, 2008: 21) – che negli anni si era rivelato inidoneo nel campo della tutela penale ambientale – a favore sia del ricorso ai reati di danno e di pericolo concreto, per i quali è prevista l’adozione di sanzioni penali *“efficaci, proporzionate e dissuasive”* (Masera, 2015: 209), sia all’introduzione di un meccanismo c.d. *“estintivo”*.

## 5. Oltre la “Terra dei Fuochi”: prospettive de iure condendo

La pronuncia della CEDU ha giudicato non completa e accessibile la strategia di comunicazione posta in essere dagli organi di governo nei confronti dei cittadini residenti nelle zone colpite; in altri termini, secondo i giudici, i cittadini non sarebbero stati correttamente informati sui rischi potenziali e reali per la loro salute e sull’azioni statali intraprese a causa del segreto di Stato. Ciò posto, la Corte, nella sua storica decisione, ha concluso dichiarando che *“the Government had not established that the Italian authorities had approached the Terra dei Fuochi problem with the diligence warranted by the seriousness of the situation and had failed to demonstrate that the Italian State had done all that could have been required of it to protect the applicants’ lives”*, ritenendo inaccettabile il ritardo nell’adozione di adeguate misure, attesa la natura e la gravità del fenomeno di inquinamento.

In particolare, ai sensi dell’art. 46 CEDU, applicando la procedura di *“pilot-judgment”*, la Corte di Strasburgo ha fornito alcune indicazioni dettagliate sulle azioni che gli organi di governo dovranno intraprendere nel termine massimo di due anni dalla definitività della pronuncia, sospendendo, allo stato, le altre 36 domande proposte. Le nuove misure da adottare si dividono lungo tre direttive fondamentali: anzitutto, le autorità statali, consultando i competenti enti locali e ricostruendo le azioni già intraprese, dovranno sviluppare una strategia globale per affrontare il fenomeno della *“Terra dei Fuochi”* e,

<sup>26</sup> Il Piano è consultabile al seguente link: [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/contrasto\\_roghi\\_rifiuti/protocollo\\_intesa\\_piano\\_azione\\_contrasto\\_rogli\\_rifiuti.pdf](https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/contrasto_roghi_rifiuti/protocollo_intesa_piano_azione_contrasto_rogli_rifiuti.pdf).

<sup>27</sup> Sintomatico, al riguardo, è l’introduzione dei delitti di inquinamento e disastro ambientale di cui agli artt. 452-bis e 452-quater c.p.

segnatamente, identificare le aree interessate dalla minaccia inquinante, valutare la natura e l’entità delle contaminazioni e, infine, indagare sugli impatti sanitari di quest’ultima sulla popolazione residente. In secondo luogo, altresì, al fine di migliorare il servizio di monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure introdotte e garantire l’accesso completo ad ogni tipo di informazione rilevante, le autorità statali hanno l’obbligo di istituire un meccanismo indipendente di valutazione e una piattaforma informativa pubblica, provvedendo al loro costante aggiornamento.

La decisione costituisce un punto di contatto con altrettante pronunce che si sono interessate di argomenti simili: in particolare, la sentenza emessa nel caso *Di Sarno e altri c. Italia* del 2012, in cui la Corte di Strasburgo aveva trattato dell’emergenza creatasi in Campania tra il 1994 e il 2009 legata alla incapacità di gestire la raccolta e lo stoccaggio dei rifiuti urbani. In quel caso la Corte aveva accertato la violazione da parte dell’Italia dell’art. 8 CEDU in ragione del disagio e del rischio per la salute dei residenti legato all’emergenza rifiuti. Il caso *Di Sarno e altri c. Italia*, tuttavia, non aveva toccato la problematica specifica dell’inquinamento legato alle discariche abusive e al trattamento illegale dei rifiuti, ma solo le carenze dell’amministrazione pubblica nella gestione dei rifiuti urbani nella Regione e, in particolare nel capoluogo regionale, motivo per il quale la criminalità organizzata era riuscita ad inserirsi nelle procedure di smaltimento dei rifiuti.

La sentenza del 30 gennaio 2025 dunque, mettendo in evidenza l’intempestività e l’inefficacia dell’azione statale, anche alla luce della Direttiva (UE) 2024/1203, rappresenta uno spartiacque per la sua significatività, in quanto decreta in maniera netta una responsabilità diretta dello Stato italiano per la scarsa diligenza utilizzata nell’affrontare un fenomeno di emergenza ambientale così vasto e grave, evidenziando un aspetto preciso della questione, ossia la mancanza di misure appropriate a tutela della vita delle persone residenti nelle aree colpite, in completa violazione dell’art. 2 CEDU.

La portata auspicabile di una tale decisione – le cui ricadute pratiche saranno analizzate nel 2027, termine entro il quale lo Stato italiano è obbligato a porre in essere determinate misure ripristinatorie e di indagine sulla natura e sull’entità del fenomeno inquinante<sup>28</sup>, in connessione all’impatto di quest’ultimo sulla salute della popolazione campana residente nelle aree interessate – rispecchia l’obiettivo di ridefinire, partendo dal caso di specie, la stessa efficacia della funzione general-preventiva nell’ambito del diritto penale ambientale e la conseguente inidoneità degli strumenti predisposti dal legislatore a tal fine.

La disamina da compiere in futuro, d’altronde, non potrà non tener conto di quanto disposto dal riformato articolo 9 Cost. e dal connesso “*mandato di tutela dell’ambiente*” – inteso come “*bene unitario*”, sia pure comprensivo delle sue “*specifiche declinazioni*” – consacrato, ad oggi, tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, che vincola, in applicazione del principio di prevenzione, in una prospettiva intergenerazionale anche nell’interesse di chi “*non è ancora nato*”, tutte “*le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa*”, così come osservato da ultimo dalla Corte Costituzionale con la Sent. n. 105 del 7 maggio 2024.

L’attuale art. 9 Cost., comma terzo, difatti, aggiunto proprio dalla riforma, prevede che la Repubblica<sup>29</sup> “*tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*”; l’art. 41 Cost., invece, aggiunge al secondo comma la previsione secondo cui l’iniziativa economica privata non può svolgersi “*in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”, disponendo al terzo comma che l’attività economica, sia pubblica che privata, debba essere coordinata a fini non solo più sociali ma anche “*ambientali*”.

Tanto è vero che, dalla lettura congiunta dei novellati artt. 9 e 41 Cost., si evince come la tutela intertemporale costituisca un nuovo limite alla stessa iniziativa economica non solo per il legislatore

<sup>28</sup> A tal proposito, si osservi che il Consiglio dei ministri ha già approvato la nomina del generale dei Carabinieri, Giuseppe Vadalà, quale Commissario straordinario per la “Terra dei Fuochi”. Sul punto, si v. <https://www.ilpost.it/2025/02/19/governo-nomina-commissario-terra-dei-fuochi/>.

<sup>29</sup> La scelta del soggetto “Repubblica” anziché “Stato” non è frutto di casualità, in quanto il legislatore costituzionale ha voluto qui onerare del compito di tutela tutte le istituzioni pubbliche. Una scelta perfettamente in linea con la conclamata natura “trasversale” della materia ambientale.

(Cassetti, 2022: 197), ma anche per le autorità amministrative che dovranno garantire la valutazione preventiva e il monitoraggio delle attività produttive e delle rispettive procedure autorizzatorie, tenendo conto degli effetti di tali scelte sul lungo periodo e sulla loro valutabilità in sede di giudizio (Cerruti, 2024: 6).

La pronuncia, pertanto, com’è stato già autorevolmente osservato, si propone di tracciare il nuovo orizzonte della tutela ambientale all’esito della riforma del 2022, lanciando un forte messaggio al mondo del diritto sulla direzione e sulla forza dello scrutinio che il Giudice delle leggi adotterà in funzione dei nuovi riferimenti degli artt. 9 e 41 Cost. (Vivoli, 2024: 4). Messaggio che, ad oggi, acquisisce ancora più significato in virtù delle scelte che gli organi di governo dovranno compiere in attuazione degli obblighi europei al fine di combattere la crescita esponenziale della criminalità ambientale, anche nell’ottica del raggiungimento della necessaria transizione verso un’economia circolare, e fronteggiare le sempre più imminenti sfide dell’Antropocene.

## Bibliografia

- Amirante D. (2024), L’ambiente nel 2024: la COP 29 di Baku e un anno vissuto fra grandi speranze e delusioni annunciate, 4 *DPCE Online*, I-VIII, doi.org/10.57660/dpceonline.2024.2411.
- Amirante D. (2022), *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, (Bologna: Il Mulino).
- Amirante D. and Bagni S. (2022), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, (London: Routledge).
- Amirante D. (2003), *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, (Napoli: Jovene).
- Barelli U. (2020), La strategia e le norme dell’Unione europea contro la dispersione della plastica nell’ambiente e la loro attuazione in Italia, nelle regioni e nei comuni, 10 *Rivista giuridica dell’Ambiente online*, 1-20.
- Bassu C. (2009), Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà, 2 *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 403-408.
- Bernasconi C. (2008), *Il reato ambientale*, (Pisa: Edizioni ETS).
- Boyd D.R. (2012), *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, (Vancouver: University of British Columbia Press).
- Buono E. e Viola P. (2024), Climate Litigation Strategy, alcuni apparenti insuccessi e il talento della Corte EDU: quando una dichiarazione di inammissibilità vale una pronuncia di accoglimento, 2 *DPCE Online*, 1397-1414, doi.org/10.57660/dpceonline.2024.2200.
- Cafagno M. (2007), *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente. Come sistema, complesso, adattivo, comune*, (Torino: Giappichelli).
- Caravita B., Cassetti L. e Morrone A. (2016), *Diritto dell’ambiente*, (Bologna: Il Mulino).
- Carrer M. (2021), L’interesse nazionale, araba fenice dell’ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici da una recente monografia, 2 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 327-342.
- Cassetti L. (2022), Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?, 4 *Federalismi.it*, 188-201.
- Cecchetti M. (2021), La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune, 3 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 285-314.
- Cerruti M. (2024), Bilanciamento governativo degli interessi e sindacato giurisdizionale per gli impianti industriali di interesse strategico. Le due facce della prima pronuncia della Consulta sulla riforma degli artt. 9 e 41 della Carta, 57 *Rivista Giuridica dell’Ambiente online*, 1-18.
- Chiaramonte X. (2023), Uccidere la casa? Sulle problematiche implicazioni dell’ecocidio, 1 *Jura Gentium*, 173-197.
- Cohendet M.A. (2021), *Droit constitutionnel de l’environnement*, (Paris: Mare&Martin).
- Colella L. (2020), La strategia «Plastic Free» e i principi della Direttiva Europea 2019/904. Tra economia circolare, diritto dell’ambiente ed ecologia integrale, 4 *AmbienteDiritto.it*, 1-20.

- Colella L. (2019), Energia nucleare ed emergenze ambientali. Profili comparativi tra Italia e Francia, 3 *AmbienteDiritto.it*, 1-48.
- Colella L. (2017), *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, (Roma: Aracne).
- Colella L. (2011), La gestione dei rifiuti e la storia dell'emergenza «infinita». Le novità del decreto legge n. 196/2010 e gli obiettivi della direttiva 98/2008: quale futuro per la Campania Felix?, 4 *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 245-249.
- Colella L. (2010), La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla «crisi dell'emergenza rifiuti» alla «Società europea del Riciclaggio», 3 *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 493-539.
- Consulich F. (2018), Il giudice e il mosaico: la tutela dell'ambiente tra diritto dell'Unione e pena nazionale, *Legislazione Penale*, 27 luglio 2018, 1-40.
- Conti G.L. (2007), *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, (Milano: Giuffrè).
- Cordini G., Fois P. E. M. e Marchisio S. (2024), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, (Torino: Giappichelli).
- Crutzen P.G. and Stoermer E.F. (2000), The Anthropocene, in 41 *IGBP Global Change News-letter*, 17-18.
- D'Alessandro F. (2016), La tutela penale dell'ambiente tra passato e futuro, 1 *Jus*, 83-112.
- Delsignore M. (2024), Il principio DNSH e la lotta al greenwashing, 27 *Federalismi.it*, 72-87.
- De Leonards F. (2015), I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione, in Rossi G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, (Torino: Giappichelli), 303-317.
- De Lia A. (2018), Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella “biutiful cauntri”: osservazioni rapsodiche, 21 *Federalismi.it*, 1-25.
- Di Feo A. (2017), *La gestione e lo smaltimento dei rifiuti plastici in Europa. Principio di precauzione, politiche di prevenzione e modelli comparati di waste management*, (Roma: Aracne).
- Di Giuseppe M. (2019), Responsabilità da reato ambientale alla luce della nuova legge n. 68/2015, in Cadoppi A., Canestrari S., Manna A. e Papa M., *Diritto penale dell'economia*, (Torino: UTET Giuridica), 3105-3121.
- Di Landro A.R. (2020), *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, (Torino: Giappichelli).
- Di Paola M. e Pellegrino G. (2018), La Terra reinventata. Etica dell'ambiente e Antropocene, 2 *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 2, 83-100.
- Di Plinio G. (2021), L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente, 16 *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, 1-8.
- Dova M. (2021), Vi è spazio per una pena prescrittiva-reintegratoria in materia ambientale?, 1 *Lexambiente*, 18-26.
- Eckersley R. (2017), Geopolitan Democracy in the Anthropocene, 4 *Political Studies*, 983-999, doi.org/10.1177/0032321717695293.
- Ferrara R. (2018), Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente, 2 *Rivista quadriennale di scienze dell'Amministrazione*, 1-27.
- Fimmanò F. (2023), Art. 41 della Costituzione e valori ESG: esiste davvero una responsabilità sociale dell'impresa?, in *Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale “Orizzonti del Diritto Commerciale” Imprese, mercati e sostenibilità: nuove sfide per il diritto commerciale*, (Roma: Orizzonti del Diritto Commerciale), 1-32.
- Fronza E. (2020), Sancire senza sanzionare? Problemi e prospettive del nuovo crimine internazionale di ecocidio, in *Atti del Seminario “Ecocidio un giudice penale internazionale per i “diritti della Terra”?*, (Pisa: Legislazione Penale), 1-15.
- Frosini T.E. (2021), La Costituzione in senso ambientale. Una critica, 16 *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, 1-4.

- Gallarati F. (2024), L’obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate, 2 *DPCE Online*, 1457-1478, doi.org/10.57660/dpceonline.2024.2203.
- Kotzé L.G. (2016), *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, (Oxford and Portland: Hart Publishing).
- Laino G. (2008), La crisi dei rifiuti a Napoli: un problema di pianificazione, 44 *Territorio*, 77-81.
- Maccabiani N. (2005), L’acquis della sentenza n. 62/2005: l’interesse nazionale (?), *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 febbraio 2005, 1-4
- Masera L. (2015), La riforma del diritto penale dell’ambiente, 3 *Costituzionalismo.it*, 207-228.
- Mazza L. (2025), Terra dei Fuochi: prime suggestioni sulla pronuncia della Corte EDU che condanna l’Italia, *DPCE Online-OCA*, 14 febbraio 2025.
- Mazza L. (2024), La tutela penale ambientale alla luce della recente direttiva UE 2024/1203, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 10 luglio 2024.
- May J.R. and Daly E. (2014), *Global Environmental Constitutionalism*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mitrotti A. (2022), Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost.: Prime riflessioni sul “permitting” ambientale, 7 *Società e diritti*, 82-120, doi.org/10.54103/2531-6710/18453.
- Mitrotti A. (2020), *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano*, (Napoli: Editoriale Scientifica).
- Molteni V. (2021), La lunga strada della criminalizzazione dell’ecocidio: questioni giuridiche e dinamiche di effettività normativa e sociale, 4 *Rivista Semestrale Diritto Penale Contemporaneo*, 4, 205-223.
- Napoletano E. (2024a), L’impatto della Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell’ambiente, 1 *Tutela Ambientale*, 3-17.
- Napoletano E. (2024b), Ecocidio: slogan o necessità? Brevi riflessioni a margine della proposta di legge sull’introduzione del reato di ecocidio, *Tutela Ambientale*, luglio 2024, 1-4.
- Nespor S. (2024), Rapporto Ecomafie, rifiuti, ciclo illegale del cemento e consumo legale del suolo, 56 *Rivista Giuridica dell’Ambiente online*, 1-2.
- Nespor S. (2020), *La scoperta dell’ambiente*, (Roma: Laterza).
- Nespor S. e Capria A. (1992), Rifiuti, discriminazione ambientale e movimenti per la giustizia nell’ambiente, 2 *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 241-252.
- Nicotra I.A. (2021), L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid, 16 *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, 1-5.
- Osti A. (2023), A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo (per non tacer degli altri), 2 *Rivista di BioDiritto*, 237-251, doi.org/10.15168/2284-4503-2708.
- Padoa-Schioppa E. (2021), *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l’umanità*, (Bologna: Il Mulino).
- Pauciolo D. (2022), Il diritto umano a un ambiente salubre nella Risoluzione 76/300 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, 4 *Rivista di Diritto internazionale*, 1118-1125.
- Peluso P. (2015), Dalla terra dei fuochi alle terre avvelenate: lo smaltimento illecito dei rifiuti in Campania, 2 *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 13-30, doi: 10.14664/r cvs/252.
- Pepe V. (2020), La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese, 1 *Federalismi.it*, 213-238.
- Pepe V. (2008), *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, (Milano: Franco Angeli).
- Pignatelli N. (2022), La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali, 23 *Federalismi.it*, 241-272.
- Raimondo M (2016), La responsabilità degli enti per i delitti e le contravvenzioni ambientali: Godot è arrivato?, *Diritto penale contemporaneo*, 7 Novembre 2016, 1-31.

- Reggiani G.B. (2018), Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo End of Waste, 4 *Federalismi.it*, 1-22.
- Rotolo G. (2018), ‘Riconoscibilità’ del precetto penale e modelli innovativi di tutela, (Torino: Giappichelli).
- Rotolo G. (2016), Modelli ‘dinamici’ di tutela dell’ambiente e responsabilità penale: problemi e prospettive, 1 *Jus*, 113-150.
- Ruga Riva C. (2024), L’impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma, 2 *Lexambiente*, 67-83.
- Ruga Riva C. (2022), L’ambiente in Costituzione. Cosa cambia per il penalista?, in Dodaro G., Dova M., Pecorella C. e Ruga Riva C., *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, (Torino: Giappichelli), 185-198.
- Ruga Riva C. (2021), *Diritto penale dell’ambiente*, (Torino: Giappichelli).
- Scarcella A. (2019), Tutela dell’ambiente, verso una concezione eco-centrica, 4 *Eco-scienza*, 1-9.
- Senior K. and Mazza A. (2004), Italian “Triangle of death” linked to waste crisis, 9 *The Lancet Oncology*, 525-527, doi.org/10.1016/s1470-2045(04)01561-x.
- Severino P. (2016), Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori. Introduzione agli Atti del II Convegno dell’Associazione Internazionale di Diritto Penale, Gruppo Italiano, Sezione Giovani, 1 *Diritto Penale Contemporaneo*, 190-195.
- Siracusa L. (2024), La nuova Direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste, 2 *Lexambiente*, 38-66.
- Siracusa L. (2023), Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale, *Legislazione Penale-Interventi e Relazioni*, 6 giugno 2023, 1-17.
- Sofia F.S. (2024), Integrazione strategica fra i criteri ESG e il D.Lgs. 231/2001 per un’impresa più sostenibile, 1 *Tutela Ambientale*, 39-49.
- Sohnle J. (2019), *Environmental Constitutionalism: What Impact on Legal Systems?*, (Brussels: P.I.E. Peter Lang S.A.).
- Tani I. (2018), Oceani di plastica: il quadro giuridico internazionale, 3 *Rivista giuridica dell’Ambiente*, 613-659.
- Telesca M. (2021), *La tutela penale dell’ambiente*, (Torino: Giappichelli).
- Vivoli G. (2024), L’eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della Sentenza n. 105/2024 sul c.d. “Decreto Priolo” alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost, 4 *AmbienteDiritto.it*, 1-22.
- Weiss L.K. (2018), Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?, 3 *International Journal of Constitutional Law*, 836-870.