

## **E' COSTITUZIONALMENTE LEGITTIMA LA DISCIPLINA PENALE "CAMPANA" IN MATERIA DI RIFIUTI?**

di Carlo Ruga Riva \*  
(19 maggio 2009)

### *1. La nuova disciplina penale dettata dall'art. 6 del decreto legge n. 172/2008*

Il decreto legge n. 172/2008, convertito in legge 30 dicembre 2008 n. 210, recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale"<sup>1</sup> prevede, tra l'altro, l'incriminazione, "nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225" (ad oggi il solo territorio campano e, da ultimo, quello della Provincia di Palermo<sup>2</sup>) di determinate condotte – in particolare l'abbandono di rifiuti ingombranti aventi determinate dimensioni – costituenti mero illecito amministrativo nel restante territorio italiano, nonché l'incriminazione, come *delitti*, di altri fatti – per es. raccolta, trasporto, smaltimento ecc. di rifiuti pericolosi in mancanza dell'autorizzazione – altrove costituenti contravvenzioni, punendoli altresì con pene notevolmente più severe, fino al quadruplo<sup>3</sup> di quelle applicabili nelle altre regioni italiane.

Le disposizioni in commento hanno da subito suscitato l'attenzione dell'opinione pubblica e della comunità dei giuristi.

Secondo quanto riportato dai quotidiani ben due ex Presidenti della Corte costituzionale hanno espresso forti perplessità a proposito di una disciplina reputata a rischio di illegittimità costituzionale per contrasto con il principio di uguaglianza<sup>4</sup>; per

---

<sup>1</sup> Art. 6, co. 1 lett. a) d.l. n. 172/2008, conv. con modificazioni nella l. n. 210/2008: "Nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225:

"Chiunque in modo incontrollato o presso siti non autorizzati abbandona, scarica, deposita sul suolo o nel sottosuolo o immette nelle acque superficiali o sotterranee ovvero incendia rifiuti pericolosi, speciali ovvero rifiuti ingombranti domestici e non, di volume pari ad almeno 0,5 metri cubi e con almeno due delle dimensioni di altezza, lunghezza o larghezza superiori a cinquanta centimetri, è punito con la reclusione fino a tre anni e sei mesi...".

<sup>2</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 16 gennaio 2009, con il quale è stato deliberato fino al 31 dicembre 2009 lo stato di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti urbani nella Provincia di Palermo.

<sup>3</sup> E' il caso, ad es., della condotta di abbandono ecc. di rifiuti non pericolosi da parte di titolari di imprese e responsabili di enti, punita ex art. 6 lett. d) n. 1 con la reclusione da tre mesi a quattro anni; identica condotta è sanzionata dall'art. 256, co. 1 lett. a) D.lgs. n. 156/2006 con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro.

<sup>4</sup> Stando a quanto riportato da A. CAROTENUTO, *Protestano giuristi e magistrati "Quel decreto è incostituzionale"* in *La Repubblica*, 9 novembre 2008, p. 13, Antonio Baldassarre avrebbe affermato che "non ci vuol molto per ravvisarne l'illegittimità. Limitare l'arresto a una sola regione è una violazione dell'articolo 3 della Costituzione"; Valerio Onida avrebbe a sua volta dichiarato che "la limitazione territoriale è un problema. L'abbandono di un frigo o di un mobile arreca lo stesso pregiudizio all'ambiente in qualsiasi regione. Il fatto che in Campania ci sia un'emergenza rifiuti mi sembra una considerazione debole. Se in una località ci fossero più furti che altrove, sarebbero giustificate pene più severe?".

contro, autorevoli penalisti, richiesti di un primissimo commento a caldo, non hanno ravvisato violazioni dell'art. 3 Cost.<sup>5</sup>

Il Tribunale di Torre Annunziata, con ordinanza del 12 novembre 2008, chiamato a giudicare più imputati di concorso in abbandono di rifiuti ingombranti nonché in attività di raccolta e trasporto dei medesimi in assenza di autorizzazione, ha dichiarato la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, lett a) e d) del d.l. n. 172/2008, per contrasto con gli artt. 3, 25 e 77 Cost.<sup>6</sup>

In sintesi, il Tribunale campano sottopone alla Corte costituzionale lo scrutinio di disposizioni sospettate di violare:

- a) il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), trattando diversamente (più severamente) i cittadini campani o comunque quelli dimoranti nel territorio regionale campano rispetto agli altri cittadini italiani;
- b) il principio di legalità (art. 25 Cost.), nella misura in cui un "presupposto costitutivo" del reato, rappresentato dalla dichiarazione dello stato di emergenza ex art. 5 l. n. 225/1992, è rimesso ad una fonte normativa non primaria (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri);
- c) il principio secondo cui il Governo può emanare decreti legge solo in casi straordinari di necessità e urgenza (art. 77, co. 2 Cost.), posto che nelle stesse premesse del decreto si fa riferimento all'obbiettivo di "consolidare i risultati positivi ottenuti nell'aumento della capacità di smaltimento dei rifiuti" e di giungere al "definitivo superamento dell'emergenza", con ciò ammettendosi, secondo il remittente, il venir meno della situazione acuta di emergenza.

Sembra opportuno trattare le tre questioni sollevate dal Tribunale di Torre Annunzia invertendone l'ordine.

Il ricorso al decreto legge sembra rispettoso dei requisiti della necessità e urgenza.

E' vero, come un pò incautamente dice il Governo nella premessa del testo normativo, che si tratta di consolidare i risultati positivi già raggiunti; tuttavia è altrettanto plausibile (e comunque sembra rientrare nell'ambito di valutazioni politiche difficilmente censurabili dalla Corte costituzionale), come sostiene il Governo, che la situazione sia

---

<sup>5</sup> A. GALIMBERTI, *L'emergenza rifiuti guarda anche al Nord*, *Il Sole 24 Ore*, 8 novembre 2008, p. 34, riporta le dichiarazioni di G. Marinucci e di C.E. Paliero: a detta del primo "non si può affermare che la norma sia discriminatoria...perché è agganciata alla dichiarazione dello stato di emergenza...", con il rimando all'art. 2 della legge 225 del 1992"; a parere del secondo si tratta di una scelta normativa non condivisibile ma non censurabile dal punto di vista scientifico: "paradossalmente il problema di ragionevolezza della norma, che così come è congegnata è corretta, sorgerebbe se si decidesse di estenderla a tutto il territorio...".

<sup>6</sup> Ordinanza Tribunale di Torre Annunziata, I sez. penale, est. Marcopido, consultata il 18.11.2008 in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); dichiara viceversa manifestamente inammissibile analoga questione Trib. Nola, ordinanza 11 maggio 2009, consultata in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

tuttora delicata e che debba essere ulteriormente migliorata con provvedimenti urgenti tesi al “definitivo superamento dell'emergenza”.

Nondimeno, non va sottaciuto il rischio che il collegamento decreto legge-stato di emergenza, di per sé legittimo, venga strumentalizzato dal potere esecutivo per scavalcare il Parlamento e alimentare la propria autosufficienza.

E' infatti il Consiglio dei Ministri, in base all'art. 5 l. n. 64/1992, a deliberare lo stato di emergenza, “determinandone durata ed estensione territoriale”, per fronteggiare gli eventi elencati all'art. 2 del medesimo testo legislativo, tra i quali “calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari” (lett. c).

La dichiarazione dello stato di emergenza è presupposto per l'adozione di provvedimenti “in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico” (art. 5 co. 2 l. n. 64/1992).

Sicché, in linea generale, e a pensar male, il Governo di turno potrebbe emanare decreti legge invocando stati d'emergenza dichiarati in modo magari non del tutto fondato dal Consiglio dei Ministri.

Tuttavia, nel caso in esame, l'ennesima proroga dello stato di emergenza-rifiuti in Campania - dichiarato per la prima volta nel 1994<sup>7</sup> (!), - è stata disposta non già con deliberazione del Consiglio dei Ministri, bensì con decreto legge n. 90/2008 (art. 19 )<sup>8</sup>, convertito in legge n. 123/2008<sup>9</sup>. Con tale decreto si è spostato il termine di durata dell'emergenza al 31 dicembre 2009.

In sostanza, l'*attuale* stato di emergenza è frutto di valutazione e deliberazione parlamentare.

Dal punto di vista formale – impregiudicata la questione della scarsa incidenza sostanziale delle opposizioni nelle scelte legislative di Parlamenti le cui maggioranze godano di un consistente premio di maggioranza – la preesistenza di una situazione di emergenza “certificata” pochi mesi prima dal Parlamento rappresenta un avallo significativo alla successiva valutazione governativa circa la sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza.

---

<sup>7</sup> Lo stato di emergenza nel “settore dello smaltimento dei rifiuti solidi-urbani ed assimilabili, speciali, tossico nocivi nella Regione Campania” fu dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 febbraio 1994, fino al 30 aprile 1994. Ad esso si sono succeduti numerosi atti dello stesso tipo, emanati dai Consigli dei Ministri espressione delle diverse maggioranze politiche del momento; in qualche caso, come vedremo, la proroga è stata disposta con decreto legge, poi convertito in legge.

<sup>8</sup> Decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, pubblicato in G.U. del 23 maggio 2008, n. 120.

<sup>9</sup> Legge 14 luglio 2008, n. 123, pubblicata in G.U. del 16 luglio 2008, n. 123; il testo è consultabile in *Guida al diritto. Il Sole 24 Ore*, n. 31/2008, pp. 14 ss.

D'altro canto, l'avvenuta *incorporazione in legge* (art. 19 l. n. 123/2008 di conversione del d.l. n. 90/2008) della dichiarazione dello stato di emergenza *prima* della commissione dei fatti incriminati dall'art. 6 d.l. n. 172/2008 rende a nostro avviso manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata per contrasto con l'art. 25 Cost.: la dichiarazione dell'attuale stato di emergenza, presupposto spazio-temporale di operatività dei reati in commento, promana nel caso in esame da fonte di rango primario, pur "accontentandosi" la disposizione normativa di riferimento (l'art. 5 l. n. 225/1992) di una fonte secondaria<sup>10</sup>.

Solo in quest'ultima ipotesi, *non* ricorrente nel caso di specie, ma costituente la regola prevista dalla legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, si porrebbe il problema del rispetto del principio di legalità, dipendendo un presupposto del reato da una deliberazione rimessa ad una fonte secondaria (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) non seguita da alcuna verifica parlamentare.

Di qui, forse, l'equivoco in cui è incappato il Tribunale remittente, chiamato a districarsi nei tempi brevi imposti dal giudizio direttissimo in una giungla di proroghe di fonti diverse protrattasi (ad oggi) per quattordici anni, nel segno dell'ennesima, arcitaliana perenne emergenza<sup>11</sup>.

La (sostenuta) infondatezza delle questioni sollevate ex artt. 25 e 77 Cost. non significa peraltro condivisione dell'impiego dell' "emergenza" come grimaldello per scardinare i difficili equilibri del sistema penale.

Il vero punto dolente della disposizione in commento consiste nel richiamo all'art. 2 l. n. 225/1992, il cui tenore – "*eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni...; calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari*" – è molto (troppo) vago nel fissare gli eventi il cui verificarsi legittima la dichiarazione dello stato di emergenza e l'attribuzione ai suoi "gestori" di poteri straordinari.

Una vaghezza e potenziale onnicomprensività pericolosa per ogni settore d'intervento, specialmente laddove interferisca con fattispecie penali vincolate al principio di legalità (precisione).

Altra questione delicata concerne la prospettata violazione dell'art. 3 Cost.

---

<sup>10</sup> Sui problemi di compatibilità della disciplina penale in parola con la riserva di legge e con il principio di determinatezza v. I. PELLIZZONE, *Riserva di legge ed efficacia nel tempo e nello spazio della norma penale: possibili spazi per "interazioni" tra legge penale e fonti secondarie?*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/fontidiritto/pellizzone.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/fontidiritto/pellizzone.html), consultato il 26.01.2009. L'autrice (specie p. 6 s.) sottolinea come i problemi più delicati sorgano in rapporto al principio di determinatezza della fattispecie, nel senso che l'intervento di proroga dello stato di emergenza effettuato tramite decreto legge, e cioè tramite tipologia legislativa non prevista dalla l. n. 225 del 1992 richiamata dalla disciplina penale, rende difficile la comprensione delle fattispecie penali ivi contenute

<sup>11</sup> Sul concetto di emergenza v. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, II Ed., Napoli, 1997.

Non v'è dubbio che la nuova disciplina, vigente ad oggi solamente in Campania<sup>12</sup>, introduca un trattamento differenziato (più severo) di determinate condotte altrove non costituenti reato o punite assai meno severamente, e che tale difformità di trattamento ponga problemi rispetto al principio di uguaglianza.

Non tanto tra cittadini campani e cittadini delle altre regioni italiane, posto che, come ovvio, le condotte punite in base alla nuova legge potrebbero essere poste in essere, in Campania, anche da cittadini di altre regioni, o perfino da stranieri.

D'altra parte il cittadino campano che tenesse le condotte incriminate ai sensi del decreto in esame fuori del territorio della propria regione verrebbe assoggettato alla ordinaria disciplina "nazionale" sui rifiuti (artt. 255 e 256 D.lgs. n. 152/2006).

Non sembra emergere una discriminazione, per così dire, *ratione civitatis*.

Si tratta, piuttosto, di una differenziazione di trattamento di tutti i cittadini *ratione loci*.

Occorre allora interrogarsi, in primo luogo, sulla sussistenza o meno di condizioni di fatto davvero peculiari caratterizzanti proprio quei territori a differenza di altri.

In secondo luogo, occorre verificare se eventuali peculiarità territoriali, esistenti nel mondo dei fatti<sup>13</sup>, giustifichino differenze di trattamento penale e dunque, in ultima analisi, se il bene supremo della libertà personale possa essere diversamente sacrificato a seconda dei luoghi in cui la persona commetta determinati fatti.

Una prima precisazione appare opportuna.

L'art. 6, a differenza di altre fattispecie penali contenute in un precedente decreto, poi convertito in legge, parimenti teso a fronteggiare l'emergenza rifiuti in Campania<sup>14</sup>, circoscrive espressamente l'ambito di applicazione delle disposizioni penali in esame ai

---

<sup>12</sup> Nel recente passato la dichiarazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti ha riguardato anche Lazio, Puglia, Calabria e Sicilia.

<sup>13</sup> Sul tema vedi D. PULITANO', *Giudizi di fatto nel controllo di costituzionalità di norme penali*, in corso di pubblicazione in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2008.

<sup>14</sup> Si tratta delle fattispecie contenute nel d.l. n. 90/2008, conv. in l. n. 123/2008, e segnatamente del reato di introduzione abusiva nelle aree di interesse strategico nazionale ovvero di impedimento od ostacolo all'accesso autorizzato alle medesime aree, dichiarato punibile a norma dell'art. 682 c.p. (art. 2, co. 5); del reato di impedimento od ostacolo all'azione di gestione dei rifiuti, dichiarato punibile ex art. 340 c.p. (art. 2, co. 9); del reato di danneggiamento di componenti impiantistiche e beni strumentali connessi con la gestione dei rifiuti, dichiarato punibile ex art. 635 co. 2 c.p. (art. 2, co. 10). Le disposizioni penali citate rappresentano l'estensione, effettuata tramite la tecnica del *richiamo*, di fattispecie codicistiche poste a tutela di altri beni giuridici, "riciclate" per l'occasione e poste a tutela del bene della corretta ed efficiente gestione dei rifiuti, ovvero di un bene strumentale alla tutela dell'ambiente e della salute.

Diversamente da quanto previsto dall'art. 6 del d.l. n. 172/2008, le fattispecie sopra richiamate non sono espressamente dichiarate applicabili ai soli territori dichiarati in stato di emergenza e, almeno formalmente, non vengono dichiarate applicabili alla sola regione Campania.

Tuttavia, tali fattispecie sono contenute in un testo normativo espressamente riferito già in rubrica alla regione Campania, e in un articolo dedicato alle attribuzioni eccezionali conferite, in Campania, al Sottosegretario di Stato in materia di gestione dei rifiuti.

“territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225”.

Ad oggi, lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti è stato proclamato per la sola regione Campania.

Tuttavia, le nuove fattispecie penali introdotte, al pari delle “vecchie” rinvigorite con sanzioni più severe, sono destinate a trovare applicazione in *qualsiasi territorio dello Stato* (anche a base non regionale: poniamo, provinciale o municipale) che, in futuro, dovesse essere dichiarato in stato di emergenza.

D’altro canto, la vigenza delle disposizioni penali in esame cesserà con la revoca dello stato di emergenza<sup>15</sup>, ad oggi prorogato fino al 31 dicembre 2009 (art. 19 d.l.n. 90/2008, conv. in l. n. 123/2008).

La normativa in commento costituisce anzitutto una normativa eccezionale e temporanea, ad efficacia derogatoria<sup>16</sup> circoscritta nel tempo alla durata della dichiarata emergenza, con conseguente applicabilità dell’art. 2 co. 5 c.p.: eventuali leggi posteriori abolitive o modificative non rileveranno in alcun modo sulle vicende della punibilità dei fatti commessi sotto la vigenza del testo in commento.

Agli occhi del legislatore vi è un *elemento normativo* (lo stato di emergenza, proclamato nel caso in esame con decreto del Governo poi convertito in legge) che accerta una peculiare *situazione di fatto* di eccezionale gravità nel settore dei rifiuti.

La delimitazione territoriale è solo un aspetto della normativa d’emergenza, ovvero lo *spazio* in cui si applica la disciplina eccezionale e temporanea.

La pessima situazione in cui versava e in parte versa ancor oggi la gestione dei rifiuti in Campania, specie in talune province, non sembra revocabile in dubbio: moltissimo si è

---

Appare dunque evidente che tali disposizioni penali troveranno applicazione solo nella regione Campania, e solo fin tanto che durerà lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti.

Resta una differenza non irrilevante: le fattispecie contenute nella l. n. 123/2008 non sono – salvo futuri espressi richiami – applicabili al di fuori della regione Campania; quelle contenute nel d.l. n. 172/2008 sono invece *ab origine* applicabili ovunque, in tutti i territori in cui dovesse essere dichiarato lo stato di emergenza.

Le prime, in linea teorica, appaiono ancor più problematiche delle seconde.

Il minor dibattito suscitato dalle prime dipende forse dal fatto che, a ben vedere, i fatti incriminati dalle disposizioni contenute nella l. 123/2008 sarebbero comunque già stati in buona parte punibili in base alle stesse fattispecie codicistiche richiamate.

Di nuovo c’è l’estensione degli art. 682 e 340 c.p. ad ipotesi di mero ostacolo, anziché, rispettivamente di effettiva invasione o interruzione, e la previsione di una fattispecie di danneggiamento aggravato

<sup>15</sup> Cfr. art. 5, co. 1 l. n. 225/1992.

<sup>16</sup> Per quanto concerne i profili penali la disciplina è speciale rispetto a quella delineata negli artt. 255 e 256 D.lgs. n. 152/2006. Più in generale, l’art. 5 co. 2 della l. n. 64/1992 prevede che per l’attuazione degli interventi di emergenza si provveda, a vari livelli istituzionali, “in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico”; il co. 5 del medesimo articolo stabilisce che “le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l’indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate”.

visto e scritto a proposito; svariati provvedimenti legislativi *ad hoc* sono stati adottati, negli ultimi quattordici anni, da governi di diverso orientamento e da parlamenti a maggioranza tanto di centro-sinistra quanto di centro-destra.

Verosimile allora ritenere che lo stato di emergenza “certifichi” con un atto giuridico una realtà dei fatti effettivamente (più) grave e diversa in Campania rispetto a quella presente altrove.

Può una peculiare situazione di fatto giustificare un trattamento penale differente *ratione loci*?

Uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale, alla dottrina e alla legislazione vecchia e nuova sembra suggerire di sì.

Il caso più noto concerne la disciplina penale sulla prevenzione e repressione dell'abigeato – concernente non, si badi, il furto di bestiame in sé considerato, bensì talune condotte ad esso connesse<sup>17</sup> –, dapprima circoscritta alla Sardegna<sup>18</sup> e successivamente estesa alla Sicilia e alle province meridionali<sup>19</sup>.

Tale normativa, emanata nel 1898, è sopravvissuta e ha trovato applicazione<sup>20</sup> fino al 1999, quando fu oggetto di depenalizzazione<sup>21</sup>, attraversando indenne varie epoche (Regno d'Italia, dittatura fascista, Repubblica) e resistendo al vaglio della Corte costituzionale.

In particolare la Corte costituzionale, con sentenza n. 71/1969, dopo aver sottolineato le peculiarità ambientali e socio-economiche dei territori ove vigeva la speciale disciplina sull'abigeato, ha concluso affermando che “ben può il legislatore emanare una disciplina normativa differenziata quando questa è obiettivamente giustificata da diversità di situazioni e differenti aspetti della vita sociale che razionalmente ne determinano l'adozione”<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. C. PELUSO, voce *Abigeato*, in *Dig. discipl. penalistiche*, Torino, 1987, 2 ss.; in via esemplificativa erano punite come contravvenzioni (punite ai sensi dell'art. 434 del Codice Zanardelli, con pena secondo parte della giurisprudenza da riferirsi a quella prevista, dopo il 1930, dall'art. 650 del Codice Rocco) le violazioni alle disposizioni riguardanti l'identificazione degli animali, che impongono a chi li conduce di esibire i c.d. bollettini comprovanti la relativa proprietà; il pascolo senza custodi o con danneggiamento della proprietà altrui; l'introduzione abusiva del bestiame nel fondo altrui.

<sup>18</sup> Regio decreto 14 luglio 1898, n. 404.

<sup>19</sup> Decreto legge luogotenenziale 18 gennaio 1917, n. 148, “relativo alla prevenzione e repressione dell'abigeato in Sicilia” e decreto legge luogotenenziale 11 febbraio 1917, n. 249, “recante norme per la repressione dell'abigeato e del pascolo abusivo nelle province dell'Italia meridionale e della Sicilia”.

<sup>20</sup> Da un esame del CED emergono varie pronunce della Corte di Cassazione sulla disciplina “sarda”; l'ultima è un'ordinanza della sez. III, n. 311 del 30 gennaio 1997, RV 207206, con la quale si dichiara inammissibile il ricorso avverso sentenza di condanna della Corte di Appello di Cagliari per omessa presentazione dei bollettini attestanti la proprietà degli animali condotti.

<sup>21</sup> Cfr. art. 60 D.lgs. n. 507/1999, il quale sostituisce le pene originarie con sanzioni amministrative pecuniarie.

<sup>22</sup> Successivamente la Corte, con ordinanza n. 514/1991, ha dichiarato la manifesta infondatezza di questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 l. 689/1981, per contrasto con l'art. 3 Cost., sul presupposto che la scelta legislativa di depenalizzare l'art. 672 c.p. e non anche l'analoga fattispecie

La soluzione adottata dalla Corte costituzionale è in linea con la più autorevole dottrina penalistica cimentatasi sul tema, secondo la quale sono legittime “leggi penali territorialmente differenziate in funzione di esigenze locali particolari”<sup>23</sup>, naturalmente, come nel caso di specie, qualora emanate con legge statale, l’unica ad avere una visione generale dei problemi e dei bisogni di tutela penale.

Analogo orientamento può probabilmente ricavarsi dalla sentenza con cui la Corte ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della disciplina sul condono edilizio, nella parte in cui non attribuiva alle regioni la facoltà di fissare possibilità, condizioni e modalità per l’ammissibilità a sanatoria di determinate tipologie di abuso edilizio.

Tale decisione, formalmente circoscritta agli effetti amministrativi, finisce a ben vedere per produrre conseguenze sui profili penali della materia, e più precisamente sulla non punibilità dei reati paesaggistico-ambientali<sup>24</sup>: l’estinzione di tali reati è subordinata, tra l’altro, al rilascio, da parte del Comune, di apposito titolo abilitativo in sanatoria, a sua volta subordinato al parere favorevole dell’Autorità preposta al vincolo ambientale, provvedimenti entrambi dipendenti dall’assetto normativo amministrativo dettato a livello regionale, entro i paletti posti dalla stessa Corte.

Al di fuori della disciplina penale, la Corte costituzionale ha di recente affermato che è “proprio l’avvenuta dichiarazione della situazione di emergenza, ex art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 a costituire l’elemento caratterizzante la fattispecie oggetto della censurata disciplina, impedendo, così, di ravvisare quel profilo di omogeneità tra tale ipotesi e quella – con cui essa viene posta a confronto – dell’ordinario esercizio dei poteri amministrativi”<sup>25</sup>.

Ancora, e proprio in tema di diritto penale dell’ambiente, sono state introdotte fattispecie impennate sul superamento di valori-soglia, rimessi, per talune sostanze contenute in determinate tabelle, alle valutazioni delle regioni, eventualmente più restrittive rispetto a quelle statali (cfr. art. 137, co. 5 D.lgs n. 152/2006, e già prima art. 59 D.lgs. n. 152/1999)<sup>26</sup>.

Ipotesi particolarmente delicata, poiché, diversamente dall’abigeato, la differenziazione nel trattamento penale non è compiutamente effettuata dal legislatore statale, ma è rimessa ai legislatori regionali.

---

di cui agli artt. 16 e 17 R.D. n. 404/1898 fosse giustificata dalla diversità dei beni giuridici rispettivamente tutelati (incolumità pubblica vs proprietà fondiaria).

<sup>23</sup> S. VINCIGUERRA, *La tutela penale dei precetti regionali cinquant’anni dopo*, in G. VASSALLI (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 120 s.; ID., *Le leggi penali regionali. Ricerca sulla controversa questione*, Milano, 1974, 40.

<sup>24</sup> Sia consentito rinviare a C. RUGA RIVA, *Condono edilizio e condono ambientale: questioni applicative e profili costituzionali alla luce dell’art. 117, comma 2, lett. l) Cost.*, in *Cass. pen.*, 2007, 844 s.

<sup>25</sup> Corte cost. n. 463/07, la quale riprende Corte cost. n. 237/2007, quest’ultima concernente l’emergenza-rifiuti in Campania.

<sup>26</sup> Su tali disposizioni v. L. RAMACCI, *Diritto penale dell’ambiente*, Padova, 2007, 394 e *ivi* nota 45; nonché, anche per un loro inquadramento nel modello collaborativo che in tal modo viene ad instaurarsi tra Stato e regioni, C. RUGA RIVA, *Regioni e diritto penale. Interferenze, casistica, prospettive*, Cuem, Milano, 2008, 148 s.



Sicchè, uno stesso fatto (scarico nelle acque di determinate sostanze in determinati quantitativi) costituirà reato o meno a seconda della regione in cui è commesso.

In tutti i casi richiamati (disposizioni connesse all'abigeato; abusi edilizi; inquinamento idrico), cosiccome nel caso in esame (abbandono di rifiuti ed altri fatti inerenti alla loro gestione) a uguali fatti corrisponde un trattamento penale diverso da regione a regione.

A ben vedere, tutte le disposizioni illustrate hanno un elemento in comune: il fatto di reato "coinvolge" in vario modo il territorio e l'ambiente, vuoi come oggetto di tutela, vuoi (nel caso dell'abigeato) come peculiare luogo socio-economico che ad esso fa da cornice.

"Se in una località ci fossero più furti che altrove, sarebbero giustificate pene più severe"<sup>27</sup>?

Alla suggestiva domanda posta da Valerio Onida non può che darsi risposta negativa.

Tuttavia la risposta potrebbe mutare, se la domanda fosse riformulata in altri termini: in un territorio in cui fosse dichiarata l'emergenza per la siccità, sarebbero giustificate pene più severe per il furto d'acqua<sup>28</sup>? In una regione in cui fosse dichiarata lo stato di calamità naturale, poniamo per un terremoto, sarebbero giustificate pene più severe per il furto in appartamento?

Nella ipotesi del furto d'acqua la sua maggiore gravità potrebbe essere sostenuta in relazione al danno causato alle riserve idriche, più meritevoli di tutela in determinati territori colpiti da siccità.

Nella ipotesi di furto in appartamento in zone terremotate la maggiore gravità del fatto potrebbe essere giustificata dalla maggiore vulnerabilità del domicilio e dalla connessa esigenza di minacciare un più alto livello di pena per mantenere adeguata deterrenza.

Insomma, eventuali differenziazioni sembrano poter trovare giustificazione in eccezionali situazioni di fatto, geograficamente circoscritte, che, ancora una volta, incidono sul territorio e sull'ambiente, come oggetto di tutela o come luogo contingentemente (più) propizio alla commissione di determinati reati.

Ritornando alle ipotesi in esame, l'abbandono di un frigorifero o di un armadio, la realizzazione non autorizzata di una discarica, il deposito incontrollato di rifiuti ad opera di un imprenditore sono condotte più gravi (e meritevoli di sanzioni penali più pesanti) se effettuate in Campania?

---

<sup>27</sup> Cfr. *supra*, nota 5.

<sup>28</sup> Ipotesi oggi, a determinate condizioni, considerata depenalizzata dalla giurisprudenza penale più recente e costituente illecito amministrativo (art. 23 D.lgs. n. 152/1999), prevalente in base al principio di specialità (art. 9 l. 689/1981), sul delitto di furto: cfr. Cass., sez. V, 7.3.2007, n. 25548; *contra* Cass. Sez. IV, 4.10.2004, n. 46545. Problemi di uguaglianza si pongono tuttavia anche rispetto alle sanzioni amministrative previste in materie di competenza statale.

La maggiore o minore meritevolezza di pena va parametrata *all'an* e al *quantum* di offesa che i fatti rappresentano per i beni giuridici tutelati.

La disciplina in esame, stando alle premesse del d.l. n. 172/2008, mira nel suo complesso ad una più *efficiente gestione* (raccolta e smaltimento) *dei rifiuti* (bene giuridico strumentale), “tenuto conto che l’indiscriminato abbandono dei rifiuti in zone non autorizzate e le violazioni delle norme in materia ambientale sono suscettibili di comportare gravi danni alla *salute delle popolazioni* dei territori nei quali – come attualmente accade per la regione Campania – è stato dichiarato lo stato di emergenza...” (bene giuridico “finale”).

In altre zone d’Italia la gestione dei rifiuti non versa (per ora<sup>29</sup>) in situazioni così drammatiche come quelle campana, illustrata dai *media* con dovizia di immagini.

Il legislatore dell’emergenza parte dal presupposto che in una situazione già fortemente deteriorata, con pochi siti di deposito faticosamente aperti e in presenza di bassa capacità di smaltimento per cause note (scarsa raccolta differenziata, assenza di termovalorizzatori, interessi della criminalità organizzata ecc.), condotte di abbandono e di irregolare smaltimento di rifiuti costituiscano, in Campania, un pregiudizio maggiore per la loro efficiente gestione e, indirettamente, un pericolo più elevato per la salute della popolazione.

La scelta del legislatore non sembra arbitraria rispetto ai rifiuti *pericolosi* o comunque rispetto alle attività di vera e propria gestione non autorizzata di rifiuti: la loro irregolare gestione in territori già fortemente inquinati crea pregiudizi oggettivamente maggiori di quanto non possa accadere in territori ove non si registrano particolari emergenze.

Di qui, ci sembra, la legittimità dell’incriminazione di fatti (l’abbandono saltuario di rifiuti *pericolosi* da parte di privati cittadini) che fuori della Campania costituiscono mero illecito amministrativo (art. 255 D.lgs. n. 152/2006), e la maggiore incriminazione (come delitti) delle altre condotte “organizzate” già punite nel Testo Unico ambientale come contravvenzioni.

Perplessità suscita invece l’incriminazione del saltuario abbandono di rifiuti *ingombranti non pericolosi* da parte di privati cittadini.

Agli occhi del legislatore tale condotta sarebbe meritevole di tutela posto che la cernita dei rifiuti e il loro corretto smaltimento (anche di quelli pericolosi) sono ostacolati e resi più difficoltosi in presenza di rifiuti ingombranti.

Una motivazione fragile: ammesso che l’occasionale abbandono da parte di privati cittadini di rifiuti ingombranti non pericolosi renda più lenta e meno efficace la complessiva gestione dei rifiuti (anche di quelli pericolosi), resta il fatto che i primi, per definizione, non

---

<sup>29</sup> La situazione starebbe per divenire drammatica in Liguria e Friuli Venezia Giulia: cfr. le dichiarazioni rese da Guido Bertolaso a A. GALIMBERTI, *L’emergenza rifiuti*, cit., p. 34.

sono pericolosi per l'ambiente, e dunque non sembrano avere particolare attitudine a pregiudicare il bene finale (la salute delle popolazioni).

La diversità di trattamento sanzionatorio tra rifiuti pericolosi e non pericolosi è del resto una costante sia delle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 152/2006, sia, con l'eccezione in commento, dell'intero art. 6 d.l. n. 172/2008.

L'incriminazione dell'abbandono di rifiuti ingombranti non pericolosi in misura *pari* a quella dei rifiuti pericolosi non sembra giustificabile alla stregua del principio di offensività, e cioè sulla base del grado di offesa ai beni che si vorrebbe tutelare.

Al limite, nella misura in cui si ritenga che i rifiuti ingombranti rallentino la complessiva raccolta e efficiente gestione dei rifiuti, e dunque producano un qualche effetto indiretto sul bene finale tutelato, si sarebbe potuto incriminarne l'abbandono in forma più lieve rispetto all'abbandono di rifiuti pericolosi, magari con una "seria" contravvenzione obblabile.

Più in generale, e al di là del caso "estremo" dell'abbandono di rifiuti ingombranti, il *punctum dolens* della disciplina in esame non riguarda tanto l'*an* della diversità di trattamento, bensì il *quantum*.

Quand'anche si ritenga ammissibile, in linea di principio, un trattamento più severo per condotte tenute in un certo territorio, rimane da verificare la congruità della *misura* di aggravamento.

Sul punto il legislatore dell'emergenza ha usato la mano pesante: l'abbandono di rifiuti pericolosi, speciali o di rifiuti ingombranti aventi determinate dimensioni da parte di privati cittadini viene punito come delitto doloso, con pena della reclusione fino a tre anni e sei mesi, contro la sanzione amministrativa (da 150 a 620 Euro) prevista per gli stessi fatti commessi al di fuori dei territori in cui sia stato dichiarato lo stato di emergenza (ad oggi, al di fuori della Campania).

Le numerose altre disposizioni penali indicate all'art. 6 del d.l. n. 172/2008 prevedono in quasi tutti i casi, rispetto alle analoghe fattispecie contenute nell'art. 256 del D.lgs. n. 152/2006, la trasformazione da contravvenzioni a delitti, puniti in alcune ipotesi anche nella forma colposa<sup>30</sup>, con massimi edittali aumentati, per le ipotesi dolose, e a seconda dei casi, anche del triplo o del quadruplo rispetto alle pene massime previste per le rispettive contravvenzioni contenute nell'art. 256 del D.lgs. n. 152/2006.

Insomma, notevoli differenze quantitative, ma anche qualitative (illecito penale vs illecito amministrativo; delitti vs contravvenzioni), foriere di importanti conseguenti pratiche:

---

<sup>30</sup> Fa eccezione l'art. 6 co. 1, lett. c) d.l. n. 172/2008, il quale configura una *contravvenzione* nel caso in cui l'abbandono, lo scarico ecc. di rifiuti pericolosi (arresto da sei mesi ad un anno) o non pericolosi (arresto da un mese ad otto mesi) sia commesso con *colpa* da titolari di imprese o responsabili di enti. La corrispondente fattispecie generale (art. 256, co. 2 D.lgs. n. 152/2006), è punita come contravvenzione, con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2600 Euro a 26000 Euro per i rifiuti non pericolosi, e con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con la medesima pena dell'ammenda per i rifiuti pericolosi.

possibilità di adottare misure precautelari (art. 381 c.p.p.) e cautelari (art. 280 c.p.); allungamento dei termini di prescrizione.

Una china indubbiamente delicata, specie se si pensa ai fenomeni che vi si accompagnano: militarizzazione della gestione dei rifiuti e della repressione degli illeciti che la riguardano; accentramento istituzionale e amministrativo a danno degli enti locali, con attribuzione di poteri straordinari nelle mani di una sola persona (il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che risponde, appunto, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e attribuzione allo stesso di poteri di ordinanza contingibili e urgenti con i quali può derogare alla legge (compresa quella penale<sup>31</sup>).

Inutile dire che le deroghe troveranno giustificazione, *nei fatti e agli occhi dell'opinione pubblica*, se l'emergenza verrà finalmente superata in tempi ragionevoli.

Agli occhi più attenti dei giuristi la prospettiva dell'efficienza o dell'effettività<sup>32</sup>, che pure ha una sua rilevanza nella misura in cui significa maggior tutela per l'ambiente e per la salute delle popolazioni che vi abitano, evidentemente non basta.

Ammesso che taluni principi e talune garanzie siano in qualche misura bilanciabili con prospettive di maggior tutela, postulato tutt'altro che pacifico<sup>33</sup>, si tratta per l'appunto di confrontare la misura di tollerabilità di parziali compressioni dei principi e delle garanzie, da un lato, con l'eventuale grado di maggior effettività di tutela, calcolato dapprima in forma prognostica e quindi verificato empiricamente.

Dal punto di vista del diritto penale sostanziale, qualora si accolga l'impostazione sostenuta, la disciplina esaminata, pur prestandosi a varie perplessità sul piano dell'opportunità, non violerebbe il principio di uguaglianza né quello della riserva di legge.

L'unico principio sottoposto a forte tensione è quello di ragionevolezza-proporzione in rapporto al principio di offensività<sup>34</sup>, nella misura in cui identiche condotte, tenute in contesti socio-ambientali pur differenti e perciò idonei in linea di principio a giustificare

---

<sup>31</sup> Si veda a titolo esemplificativo la lunga serie di normative statali (e in qualche caso regionali) derogabili dal Sottosegretario e dai capi missione, "fermo restando il rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, della sicurezza sul lavoro, dell'ambiente e del patrimonio culturale"; tale lista comprende talune disposizioni penali come l'art. 181 D.lgs. n. 42/2004 in materia di beni culturali e paesaggistici, l'intero D.P.R. n. 380/2001 in materia urbanistico, comprensivo delle relative fattispecie penali.

<sup>32</sup> Su tali concetti v. C.E. PALIERO, *Il principio di effettività nel diritto penale*, Riv. it. dir. e proc. pen., 1990, specie 499 s.

<sup>33</sup> Contro la "dogmatica del bilanciamento (*Abwägungsdogmatik*) pericolosa per la nostra cultura giuridica fondata su principi indisponibili a qualsiasi valutazione di opportunità, cfr. W. HASSEMER, *Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten. Thesen zu art. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus*, in *Strafverteidiger*, 1986, 551; per un'impostazione parzialmente diversa v. D. PULITANO, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1997, 18 ss.; per approfondimenti sul punto sia consentito rinviare a C. RUGA RIVA, *Il premio per la collaborazione processuale*, Milano, 2002, specie 407 ss.

<sup>34</sup> Sul principio di offensività e sulla sua scarsa utilizzazione quale parametro di costituzionalità a vantaggio del principio di ragionevolezza, cfr., in chiave critica, V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005, specie 218 ss.

discipline diverse, ricevono una differenza di trattamento estremamente marcata, forse troppo severa, sia rispetto alle identiche condotte tenute in territori non colpiti da emergenza, sia rispetto ad altri fatti offensivi di beni giuridici meritevoli di uguale o maggior tutela puniti con pene più miti.

Basti osservare, a titolo esemplificativo, che il massimo edittale per l'abbandono di rifiuti ingombranti non pericolosi ad opera di privati cittadini (tre anni e sei mesi di reclusione) è superiore a quello previsto, nelle altre parti d'Italia, per l'effettuazione di attività di raccolta, trasporto, smaltimento ecc. di rifiuti pericolosi (art. 256 co. 1 lett. b) D.lgs. n. 152/2006, ipotesi sanzionata con pena massima di due anni di arresto) cosiccome a quello previsto per realizzazione o gestione di discarica destinata anche in parte allo smaltimento di rifiuti pericolosi (art. 256 co. 3 D.lgs. n. 152/2006, ipotesi sanzionata con pena massima di tre anni di arresto); l'abbandono di ingombranti è altresì punito più severamente dei reati di lesioni dolose, truffa, avvelenamento colposo di acque o sostanze destinate all'alimentazione (art. 452, co. 1 n. 3 c.p.), tutti sanzionati con pena detentiva massima pari a tre anni di reclusione.

Si crea infine una sproporzione tra alcune fattispecie contenute nel decreto legge in commento e le più gravi fattispecie, di fatto sovente legate alla criminalità organizzata, contenute nella disciplina "generale" (art. 259 D.lgs. n. 152/2006, *Traffico illecito di rifiuti*; art. 260 D.lgs. n. 152/2006, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*).

Curiosamente, tali due ultime fattispecie, l'ultima delle quali l'unica ad essere prevista come delitto, non sono state inasprite, pur sanzionando, specie nel secondo caso, i fatti più gravi e più offensivi dei beni che la disciplina odierna intende proteggere con particolare severità.

Così, il massimo edittale della pena detentiva, prima appannaggio del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è stato pareggiato, in Campania, dalla fattispecie di effettuazione di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento ecc. di rifiuti pericolosi in mancanza dell'autorizzazione (art. 6, co. 1, lett. d) n. 2 d.l. n. 172/2008), e superato da quella di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata destinata anche in parte allo smaltimento di rifiuti pericolosi (art. 6, co. 1, lett. e) d.l. n. 172/2008), punito con la pena della reclusione da due a sette anni oltre alla pena della multa da cinquanta a centomila euro.

Insomma, mano dura sul cittadino "maleducato" (per usare un eufemismo), o su chi svolge attività non autorizzata di raccolta "porta a porta" di rifiuti, non altrettanto sulle organizzazioni criminali dedite al traffico illecito di rifiuti.

Se l'eccesso sanzionatorio – circoscritto per ora al 31 dicembre 2009 e al territorio campano – violi o meno il principio di proporzione tra gravità dei fatti e misura della pena lo dirà la Corte costituzionale, per solito comprensibilmente prudente nell'esercizio di un sindacato delicato perché potenzialmente invasivo della discrezionalità politica del legislatore.

Certo è che il problema dell'eccesso sanzionatorio non verrebbe risolto dalla ventilata estensione della normativa in esame a tutto il territorio nazionale<sup>35</sup>: come si è prontamente osservato<sup>36</sup> si minaccerebbero pene assai elevate per fatti commessi in territori non egualmente colpiti da emergenze in materia di rifiuti.

Più in generale, secondo un modello tipico dell'emergenze all'italiana, si renderebbe "cronica" una disciplina eccezionale pensata per fronteggiare una fase acuta della patologia.

## 2. Un nuovo format penale?

Infine, merita almeno qualche cenno l'art. 7 del d.l. n. 172/2008, rubricato "*Campagna informativa*".

Qui sta il vero scopo politico-criminale dell'intera disciplina: informare e "responsabilizzare la popolazione sul sistema di raccolta differenziata dei rifiuti", ed "*anche sul sistema sanzionatorio* introdotto dal presente decreto, mediante appositi comunicati o adeguati spazi all'interno della programmazione televisiva e radiofonica"; a tal fine si prevede la "realizzazione, di adeguati spazi informativi nelle reti radiofoniche, televisive analogiche, digitali, satellitari, nonché mediante l'utilizzazione della piattaforma WEB"<sup>37</sup>.

La questione dei rapporti tra diritto penale e *mass media* è argomento complesso e assai delicato<sup>38</sup>, meritevole di approfondimenti non consentiti dalle dimensioni di questo lavoro.

Qui basti osservare che non è forse casuale che l'insolita disposizione promani dal governo di un *premier* che sulla comunicazione ha costruito una parte importante dei suoi successi, sia imprenditoriali che politici, e che sulla soluzione della emergenza-rifiuti in Campania ha scommesso subito e forte, riscuotendo a quanto si dice ampi consensi.

Ciò che preoccupa è che, nel caso di specie, l' *apparato sanzionatorio è totalmente penale*, e che l'eventuale risoluzione (o miglioramento) del problema-rifiuti, da tutti auspicata, potrebbe essere percepita dall'opinione pubblica, ove mai fosse davvero raggiunta, come merito esclusivo o principale del diritto penale.

---

<sup>35</sup> Così le dichiarazioni rese a A. GALIMBERTI, *L'emergenza rifiuti*, cit., p. 34 del Sottosegretario Bertolaso, il quale, peraltro, precisa di augurarsi sì l'estensione delle regole in commento a tutta l'Italia, ma con riduzione di *alcune* (non meglio specificate) pene.

<sup>36</sup> C. E. PALIERO, in GALIMBERTI, *L'emergenza rifiuti*, cit., p. 34.

<sup>37</sup> E' venuta meno, in sede di conversione in legge, la specificazione dei luoghi ove svolgere la suddetta campagna informativa: "*all'interno dei programmi di intrattenimento, divulgativi, culturali e di fiction, con particolare riguardo a quelli realizzati presso la struttura di produzione RAI di Napoli*".

<sup>38</sup> G. FORTI-M. BERTOLINO (a cura di), *La televisione del crimine. Atti del Convegno "La rappresentazione televisiva del crimine: 15-16 maggio 2003*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Milano, 2005; sottolinea, in tema di sicurezza, come uno dei problemi principali riguardi "l'educazione dei *media*", M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2008, n. 10, p. 3569.

Da questo punto di vista l'ampio spazio dato dai giornali e dalle televisioni agli arresti dei primi destinatari delle nuove norme penali<sup>39</sup> sembra iscriversi nel disegno governativo di *pedagogia attraverso il diritto penale*, la quale mira a disincentivare comportamenti disfunzionali alla efficiente gestione dei rifiuti anche e soprattutto con la minaccia di pena, o ad essere più realisti con la minaccia di "processo penale che ti costringe a pagare un avvocato"<sup>40</sup>.

Dovrebbe invece essere chiaro che i poteri straordinari via via attribuiti nel tempo a Commissari e Sottosogretari *ad hoc* stanno sbloccando veti locali e paralisi amministrative ed economiche ben più incidenti sulla inefficienza della gestione dei rifiuti di quanto non lo siano i comportamenti poco virtuosi di non pochi cittadini; comportamenti, sia chiaro, biasimevoli dal punto di vista civico ed etico, ma la cui gravità, dal punto di vista giuridico-penale, va parametrata all'oggettiva offensività rispetto ai beni tutelati, a seconda ad esempio abbiano ad oggetto rifiuti pericolosi o non pericolosi e, comunque, raffrontata alle condotte disfunzionali tenute nell'ambito di attività organizzate per il traffico di rifiuti e, più in generale, rispetto a fatti più gravi puniti con pene meno severe.

Insomma, il rischio è che il nuovo *format* penale veicoli nell'opinione pubblica l'idea fallace che la soluzione dei problemi amministrativi dipenda dalla severità delle pene minacciate, dando la stura a un meccanismo perverso di richieste di maggiore incriminazione fondate non su analisi oggettive della realtà, bensì su dati e informazioni (gestiti da chi, e con quali criteri?) offerte dalla informazione radiotelevisiva o fruibili in internet.

Quale che sia l'esito della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Torre Annunziata, preoccupa l'idea che la disciplina penale dei rifiuti ad oggi vigente in Campania si candidi a divenire *la* disciplina penale stabile in tutto il territorio nazionale.

Si assisterebbe all'esportazione nella ordinaria quotidianità dell'ordinamento giuridico di un modello ispirato dall'eccezionalità della situazione campana.

Il tutto, secondo quanto ventilato da taluno, in assenza del presupposto della dichiarazione dello stato di emergenza<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Corriere della Sera*, 9 novembre 2008, *Rifiuti abbandonati sulle strade. Sei arresti in due giorni a Napoli*; *Corriere della Sera* 11 novembre 2008, *Rifiuti ingombranti. Altri quattro in cella*, articoli entrambi consultati in <http://archivio.storico.corriere.it>. Secondo quanto riferito in Commissione Ambiente alla Camera dei Deputati, gli arresti in Campania ammonterebbero a 23: cfr. C.L., *Arresti per rifiuti anche al Nord? La Lega fa muro*, in *La Repubblica*, 21 novembre 2008, p.11.

<sup>40</sup> Luigi Scotti, ex Presidente del Tribunale di Roma, già sottosegretario alla Giustizia e Guardasigilli per alcuni mesi del Governo Prodi e attualmente Assessore alla Sicurezza al Comune di Napoli: "La vera sanzione è il processo penale che ti costringe a pagare un avvocato. Non facevano prima [gli arrestati] a chiamare il camion dell'Asia e pagare una modesta tassa per lo smaltimento dei rifiuti ingombranti?", in D. Martirano, *Luigi Scotti: avanti così ovunque ci sia un'emergenza*, in *Corriere della Sera*, 9 novembre 2008, consultato in <http://archivio.storico.corriere.it>.

<sup>41</sup> Secondo quanto trapelato dai lavori della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati il relatore Ghiglia avrebbe proposto di estendere la fattispecie di abbandono di rifiuti pericolosi, speciali o ingombranti a tutta l'Italia, attraverso la cancellazione del riferimento allo stato di emergenza; l'esame dell'emendamento sarebbe stato sospeso a seguito della contrarietà della Lega Nord: cfr. C.L. *Arresti per rifiuti*, cit., p. 11.

\* Professore associato di diritto penale presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali