Rivista trimestrale di diritto ambientale | Tutela Ambientale
Anno 03 • Fascicolo n. 02/2026 • Aprile-Giugno
ISSN 3035-4234 • www.tutelambientale.com

In questo numero

Bonifiche, diritto e mercato: patologie normative, strumento penale e proposte di riforma per un mercato strategico di **Cosimo Pacciolla**

Sulla responsabilità del proprietario demaniale in ordine alla rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in relazione all'abbandono di rifiuti da parte di soggetti terzi. Nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 marzo 2026, n. 1879 di **Beatrice Bonamìn**

La rilevanza istruttoria del piano economico-finanziario delle discariche nel mutato contesto programmatico e regolatorio nazionale di **Oreste Patrone**

Il ravvedimento operoso come opportunità reale di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi: l'occasione mancata di attenuare la tenaglia repressiva nel diritto penale ambientale di **Enrico Napoletano**

Aggiornamento normativo

Tabelle sinottiche di aggiornamento al Decreto legislativo n. 81/2026



2

Tutela Ambientale - Rivista trimestrale di diritto ambientale | Iscrizione n. 60/2024 del 18/04/2024 presso il Tribunale di Roma nella Sezione per la stampa e l'informazione ex articolo 5 della Legge 8/02/1948 n. 47 | ISSN 3035-4234

Autorizzazione Rivista scientifica iscritta il 18/04/2024 al n. 60 del Registro della Stampa presso la Sezione per la stampa e l'informazione del Tribunale di Roma ai sensi dell'articolo 5 della Legge 8 febbraio 1948, n. 47

ISSN 3035-4234

Web www.tutelambientale.com

Editore Enrico Napoletano

Direttore responsabile Enrico Napoletano, giornalista pubblicista iscritto nell'elenco speciale annesso all'Albo dei giornalisti del Lazio con decorrenza 25/01/2024 e Direttore responsabile della pubblicazione

Vicedirettore Enrico Napoletano (r.t.)

Comitato di direzione Enrico Napoletano, Demetrio Villani

Comitato scientifico Matteo Pedaso, Gianclaudio Fischetti, Renato Baciocchi, Giulia Costa, Jason Verginelli, Demetrio Villani, Roberta Agnoletto, Antonio Castro, Modestino Romano, Francesco Camplani, Massimo Frisetti, Alfredo Frateschi, Giuseppe Vallefuoco, Valdimiro Bonamin, Giuseppe Filauro, Eros Bacci, Luca Della Ragione, Federico Peres, Andrea Ketoff †, Alexander Bell, Beatrice Gragnoli, Michele Vitiello, Leonardo Emberi Gialloreti.

Sede 00195 Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73, scala D

Mission & Vision

"Tutela Ambientale – rivista trimestrale di diritto ambientale" è una rivista trimestrale a carattere scientifico, accessibile gratuitamente in modalità elettronica e a pagamento in formato cartaceo, e si rivolge a tutti gli operatori del settore ambientale: Accademici, Avvocati, Magistrati, Ingegneri, Chimici, Biologi ecc.

La rivista ambisce a stimolare una rinnovata e differente discussione nella comunità scientifica sui principali temi ambientali, fornendo un contributo necessario a riavvicinare la norma alla tecnica attraverso un necessario sforzo interpretativo diretto a riattribuire sufficiente determinatezza a norme, sì generali e astratte, ma eccessivamente vaghe e indeterminate con l'incessante evoluzione scientifica e con il progresso tecnologico, necessario per rimanere attuale in un'epoca che sta vivendo il più grande cambiamento della storia: l'approdo in un'intelligenza artificiale i cui effetti restano, ancora, tutti da valutare con doverosa perizia.

La Rivista ospiterà articoli, saggi e note a sentenza, anche di diritto straniero e comparato.

I contributi verranno sottoposti alla redazione all'indirizzo redazione.rtda@gmail.com e dovranno dare conto in modo sintetico del quadro normativo pertinente e dei relativi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali. L'autore non dovrà essere coinvolto come parte processuale nelle sentenze o nei contributi oggetto di commento.

Peer review L'autorevolezza dei contributi è garantita da una doppia revisione cieca (*double blind peer review*) ad opera dei componenti del comitato scientifico, dotati di specifiche competenze in materia ambientale.

Citazione **Cognome N.**, *Titolo del contributo*, in *Tutela Amb. Riv. trim. dir. amb.*, 01/2025, p. 5 ss.

Regolamento

Articolo 1 "Periodicità e Organi della Rivista". – La Rivista trimestrale di diritto ambientale – Tutela Ambientale è una Rivista scientifica con periodicità trimestrale, la cui attività ha prevalentemente ad oggetto il diritto ambientale e delle connesse aree del diritto penale e del diritto societario.

Sono organi della Rivista: il Comitato di Direzione, coordinato dal Direttore responsabile e dal Vicedirettore, il Comitato Scientifico e il Comitato di Redazione.

Il Comitato di Direzione cura la gestione della Rivista, con specifico riguardo al programma editoriale. A tale fine, si avvale della collaborazione del Comitato Scientifico.

Il Comitato di Direzione e il Comitato di Redazione hanno sede in Roma, presso Enrico Napoletano, in Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73/D.

L'indirizzo e-mail del Comitato di Direzione è: redazione.rtda@gmail.com.

Articolo 2 "Tipologia dei contributi". – Tutti i contributi devono essere sottoposti al Comitato di Redazione scrivendo a redazione.rtda@gmail.com. I contributi così pervenuti sono preliminarmente vagliati dal Direttore responsabile per accertarne la scientificità, la pertinenza con l'area tematica della Rivista e l'autenticità di scrittura rispetto a contributi dell'AI e solo in caso di esito positivo può sottoporli per la pubblicazione, in forma anonima, ai componenti del Comitato di Direzione e del Comitato Scientifico.

Il Comitato di Direzione non accetta contributi già pubblicati su altre Riviste, anche telematiche. A tal fine gli Autori, sottoponendo il proprio contributo, si impegnano a non proporlo o pubblicarlo su altre Riviste, anche telematiche.

Possono essere proposti per la pubblicazione, sulla quale decide il Direttore responsabile, anche sentito il Comitato di Direzione, contributi in corso di stampa in volumi collettanei.

Tutti i contributi sono sottoposti al procedimento di revisione di cui al successivo articolo 3.

Il Direttore responsabile, sentito il Comitato di Direzione, può eccezionalmente decidere di non sottoporre a revisione un contributo che provenisse da un Professore Ordinario in taluna delle materie oggetto della Rivista.

Articolo 3 "Procedimento di revisione". – I contributi proposti per la pubblicazione sulla Rivista sono sottoposti a un procedimento di revisione tra pari, almeno a singolo cieco (single blind).

Essi, dopo essere stati resi anonimi, sono inviati dal Direttore responsabile a due *referee* scelti tra i componenti del Comitato Scientifico.

Il *referee* valuta l'ampiezza e l'originalità della trattazione, la chiarezza dell'analisi critica, la familiarità con la letteratura, anche straniera, più rilevante sul tema, la correttezza dell'uso delle fonti e del metodo. Il *referee* esprime la propria valutazione rispondendo all'indirizzo e-mail del Comitato di Direzione, entro il termine massimo di 30 giorni.

Nel caso di dichiarata indisponibilità del *referee* o di mancato rispetto del termine per la revisione, il Direttore responsabile provvede alla sua sostituzione.

Il *referee* può ritenere il contributo: "pubblicabile", "non pubblicabile", "pubblicabile con modifiche", "pubblicabile con suggerimenti". Le modifiche o i suggerimenti sono inviati dal Direttore responsabile all'Autore, il quale resta libero di seguire o no i suggerimenti.

Nel caso uno solo dei due *referee* ritenga il contributo "non pubblicabile", la decisione sulla pubblicazione è presa dal Direttore responsabile, anche sentito uno o più componenti del Comitato di Direzione.

Il Direttore responsabile custodisce, in formato elettronico, tutte le e-mail di valutazione dei contributi.

I contributi che verranno pubblicati nella Rivista avranno a margine della prima pagina il sigillo di garanzia della idoneità alla pubblicazione.

Articolo 4 "Sito web". – La Rivista è dotata di un sito web, curato dall'Editore, al seguente indirizzo: https://www.tutelambientale.com/

Sul sito web sono resi noti il Regolamento e la composizione degli organi della Rivista.

La Rivista è ad accesso gratuito nella versione digitale e verrà pubblicata sul sito web e sui canali social Linkedin e Facebook.

La versione cartacea prevede un costo pari al costo di stampa e spedizione senza finalità lucrative per l'Editore.

Articolo 5 "Trattamento dei dati personali". – I dati personali, di cui verranno in possesso i componenti degli organi della Rivista, saranno trattati nel rispetto della disciplina del D.lgs. n. 196/2003, così modificato e integrato dal GDPR, in ogni caso per le sole finalità inerenti alla gestione della Rivista.

Titolare del trattamento dei dati personali è il Direttore responsabile.

SOMMARIO

Sezione 1

L'APPROFONDIMENTO

doc. 01 Bonifiche, diritto e mercato: patologie normative, strumento penale e proposte di riforma per un mercato strategico
di **COSIMO PACCIOLLA** • pag. **1**

doc. 02 Sulla responsabilità del proprietario demaniale in ordine alla rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in relazione all'abbandono di rifiuti da parte di soggetti terzi. Nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 marzo 2026, n. 1879
di **BEATRICE BONAMÌN** • pag. **10**

doc. 03 La rilevanza istruttoria del piano economico-finanziario delle discariche nel mutato contesto programmatico e regolatorio nazionale
di **ORESTE PATRONE** • pag. **15**

doc. 04 Il ravvedimento operoso come opportunità reale di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi: l'occasione mancata di attenuare la tenaglia repressiva nel diritto penale ambientale
di **ENRICO NAPOLETANO** • pag. **28**

Sezione 2

L'OSSERVATORIO NORMATIVO

Tabelle sinottiche di aggiornamento al Decreto Legislativo 21 aprile 2026 n. 81 • pag. **39**

L'APPROFONDIMENTO

Sezione 1

doc. 01

Bonifiche, diritto e mercato: patologie normative, strumento penale e proposte di riforma per un mercato strategico.

di COSIMO PACCIOLLA

Contributo sottoposto a procedimento di revisione (single blind) e approvato per la pubblicazione

SOMMARIO – 1. Introduzione: un potenziale economico che vale due volte la manovra finanziaria. – **2.** Il Rapporto sul Mercato delle Bonifiche: provenienza, metodo e autorevolezza. – **3.** Ipertrofia normativa, depauperamento istituzionale e assenza di coordinamento. – **4.** Il diritto penale ambientale: struttura, patologie e l'occasione del recepimento europeo. – **4.1.** L'impianto della L. 68/2015: una scelta fondata, un'applicazione distorta. – **4.2.** La distinzione centrale: inquinamento deliberato e inquinamento incidentale. – **4.3.** L'omessa bonifica: un breve richiamo esemplificativo. – **4.4.** L'occasione del D.lgs. 81/2026: la grave negligenza come categoria operativa. – **4.5.** La divergenza tra giurisdizioni. – **5.** I meccanismi premiali: dalla norma inutile alla prevenzione come pilastro. – **5.1.** Il ravvedimento operoso: strutturalmente inutile. – **5.2.** Il modello europeo: prevenzione e riparazione come condizioni di non punibilità. – **5.3.** Un sistema premiale assente. – **6.** Il trasferimento tecnologico come effetto sistemico dell'incertezza. – **7.** Lettura SWOT del settore: oltre la dimensione economica. – **8.** Proposte di riforma: un'agenda coerente. – **8.1.** Sul piano penale: riportare lo strumento al suo oggetto. – **8.2.** Sul piano premiale: dalla speranza alla certezza. – **8.3.** Sul piano amministrativo: gerarchia decisionale e dati. – **8.4.** Sul piano industriale: una politica per il trasferimento tecnologico. – **9.** Conclusioni: bonifica come scelta strategica.

ABSTRACT – *Il mercato delle bonifiche in Italia esprime un potenziale economico stimato tra 43 e 92 miliardi di euro — quasi il doppio dell'intera legge di bilancio 2026 nel solo scenario minimo — strutturalmente compresso da tre fattori convergenti: ipertrofia normativa, impiego indiscriminato dello strumento penale e assenza di coordinamento istituzionale. Il presente contributo analizza queste patologie nel loro intreccio causale, a partire dal Primo Rapporto sul Mercato delle Bonifiche (REF Ricerche / Agenia, 2025) e dal Rapporto OCSE sulle performance ambientali dell'Italia (2013), integrandone le indicazioni con una lettura critica del sistema dei reati ambientali alla luce del recente D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81, di recepimento della Direttiva UE 2024/1203. Il filo conduttore è unitario: la bonifica non è una categoria sanzionatoria ma una politica industriale e ambientale; il diritto penale deve tornare ad essere strumento di reazione ai crimini dolosi, non surrogato di politiche pubbliche assenti.*

KEY-WORDS – bonifica; mercato; principio di precauzione; ravvedimento operoso.

1. Introduzione: un potenziale economico che vale due volte la manovra finanziaria.

Il settore delle bonifiche ambientali è uno dei comparti economicamente più rilevanti e strategicamente più trascurati del sistema produttivo italiano. Questa constatazione non è una valutazione politica: è il risultato di una lacuna documentale che il Primo Rapporto sul

Mercato delle Bonifiche, pubblicato nel settembre 2025 e presentato in novembre a Roma, ha per la prima volta colmato con dati strutturati[1].
Il Rapporto stima il valore attuale del comparto in oltre 3,5 miliardi di euro di ricavi annui, con più di 23.000 addetti in oltre 1.500 imprese. Il valore potenziale inespresso — riferito ai siti da risanare non ancora oggetto di intervento attivo, compresi i 42 Siti di Interesse Nazionale (SIN) e i quasi 37.000 siti di competenza regionale o comunale — è stimato tra 43 e 92 miliardi di euro. La forbice tra i due valori riflette non incertezza metodologica bensì frammentazione dei dati disponibili: essa stessa una patologia di sistema, come si vedrà[2].
La legge di bilancio 2026, approvata il 30 dicembre 2025, vale complessivamente 22,2 miliardi di euro. Il potenziale minimo del mercato delle bonifiche è quasi il doppio dell'intera manovra finanziaria dello Stato; quello massimo la quadrupla. Uno SROI (Social Return on Investment) stimato superiore a 2 euro per ogni euro investito implica che la bonifica produce benefici misurabili in salute pubblica, riqualificazione fondiaria, occupazione qualificata e abilitazione di nuove infrastrutture strategiche. Questo potenziale non attende investimenti impossibili o tecnologie non disponibili: attende un sistema giuridico e istituzionale che smetta di ostacolarlo[3].
Le pagine che seguono analizzano le cause strutturali di questo blocco, dall'ipertrofia normativa alle patologie del diritto penale ambientale, per poi sviluppare proposte di riforma che condividono una premessa di fondo: la bonifica è una politica strategica — ambientale, industriale, urbanistica — e va governata come tale.

2. Il Rapporto sul Mercato delle Bonifiche: provenienza, metodo e autorevolezza.

Prima di utilizzare il Rapporto come base documentale, è necessario illustrarne provenienza e metodo, poiché entrambi ne determinano l'autorevolezza e i limiti interpretativi[4].
Il Rapporto è stato elaborato da REF Ricerche — centro studi indipendente di analisi economica — e da Agenia S.r.l., con il coordinamento scientifico di Silvia Angelini, Francesca Bellaera, Donato Berardi e Cosimo Zecchi. È stato commissionato da RemTech, la piattaforma nazionale che promuove le bonifiche come opportunità economica e territoriale, con il contributo di un ampio Comitato di operatori industriali. Il metodo è intersettoriale: il Rapporto analizza congiuntamente le determinanti normative, amministrative, tecniche ed economiche del comparto, integrando dati sull'anagrafe dei siti, sui bilanci delle imprese, sulle fonti di finanziamento pubblico nel decennio 2016-2025 e su interviste agli stakeholder.
Il Rapporto è il primo studio organico su questo mercato: non esistevano analisi strutturate che ne quantificassero le dimensioni reali, il che rendeva impossibile qualsiasi programmazione pubblica consapevole. È prodotto nell'ecosistema degli operatori di settore — circostanza che non inficia la qualità tecnica di REF Ricerche, ma che impone di leggerne le valutazioni di policy con la consapevolezza che le istanze di semplificazione normativa riflettono, almeno in parte, la prospettiva di chi quelle norme le subisce quotidianamente. Il loro merito va valutato autonomamente, e il presente contributo si propone di farlo[5].

[1] Primo Rapporto sul Mercato delle Bonifiche, REF Ricerche / Agenia S.r.l., settembre 2025. Presentato a RemTech Expo, Ferrara, 18 settembre 2025, e a Roma, 26 novembre 2025.
[2] Ibid., cap. 2. I 42 SIN coprono circa 148.000 ettari a terra e 77.000 a mare. I siti regionali censiti sono circa 37.000, di cui oltre 17.000 in procedimento attivo.
[3] Legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Legge di bilancio 2026-2028), GU Serie Generale n. 301 del 30 dicembre 2025, Suppl. Ord. n. 42: manovra quantificata dal MEF in 22,2 miliardi di euro. SROI stimato nel Rapporto, cap. 5.
[4] REF Ricerche, centro studi fondato nel 1992. Autori: Silvia Angelini (Agenia S.r.l.), Francesca Bellaera, Donato Berardi, Cosimo Zecchi (REF Ricerche). Tra i contribuenti al Comitato figurano Assoreca e SGI Ingegneria.
[5] Per la questione metodologica della committenza nei rapporti di settore e la distinzione tra analisi tecnica e valutazione di policy, v. Saltelli C., Come si legge un rapporto di ricerca, Bologna, 2018, cap. 4.

3. Ipertrofia normativa, depauperamento istituzionale e assenza di coordinamento.

Il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (TUA) nacque con l'obiettivo dichiarato di unificare e semplificare la normativa ambientale italiana. Il corpus originario contava 318 articoli, 45 allegati tecnici e circa 300.000 parole. Ad aprile 2026, il testo consolidato è alla versione n. 68: sessantotto aggiornamenti in venti anni, con l'introduzione di una Parte quinta-bis e l'integrazione di numerose discipline settoriali per via stratificata. Elaborazioni sul testo consolidato stimano che il volume abbia superato le 500.000 parole — un incremento del 60-70% in un testo nato per semplificare[6].

Questa stratificazione non è un dato formale: è la causa strutturale dell'imprevedibilità procedurale che il Rapporto documenta. Un operatore che intende avviare una bonifica si trova di fronte a un sistema in cui la fonte primaria rinvia alla secondaria, la norma nazionale alla regionale, la disciplina generale alla commissariale. La moltiplicazione dei rinvii produce procedimenti la cui durata media si misura in anni, con esiti incerti e costi non preventivabili — esattamente il contesto in cui, secondo Becker, l'attore razionale massimizza l'elusione piuttosto che la compliance, poiché il costo atteso della violazione risulta inferiore al costo certo dell'adempimento in un quadro normativo opaco.

Questa patologia normativa si combina con un depauperamento istituzionale progressivo e mai recuperato. L'OCSE, nel Rapporto sulle performance ambientali dell'Italia del 2013, documentava un taglio del 48% al bilancio del Ministero dell'Ambiente tra il 2006 e il 2011, avvertendo che gli obiettivi di coerenza normativa sarebbero stati «difficili da raggiungere» senza un rafforzamento della capacità ministeriale. La spending review del 2019 ha aggiunto ulteriori tagli. Le successive riorganizzazioni del dicastero — MiTE nel 2021, MASE nel 2022 — ne hanno ampliato il perimetro formale senza ricostruire la capacità tecnica di indirizzo[7].

A questo si aggiunge l'assenza di una gerarchia decisionale chiara tra i livelli di governo. L'OCSE rilevava che «le regioni adottano approcci spesso incoerenti tra loro» e che la cooperazione verticale tra Stato, Regioni e Comuni era insufficiente. Quella diagnosi si riflette nell'architettura attuale dei procedimenti di bonifica: MASE, Regioni, Comuni, ARPA e strutture commissariali operano su binari paralleli, ciascuno con la capacità di bloccare il procedimento, nessuno chiamato a rispondere del blocco. È una configurazione che Coase avrebbe riconosciuto come il fallimento per eccellenza: costi di transazione elevatissimi, diritti mal definiti, risultato socialmente subottimale in assenza di una norma che li riordini.

4. Il diritto penale ambientale: struttura, patologie e l'occasione del recepimento europeo.

4.1 L'impianto della L. 68/2015: una scelta fondata, un'applicazione distorta.

L'introduzione del Titolo VI-bis del codice penale ad opera della L. 22 maggio 2015, n. 68 ha segnato una svolta nel diritto penale ambientale italiano: le condotte di maggiore gravità — inquinamento e disastro ambientale — sono state elevate a delitti, superando il sistema contravvenzionale del TUA. La scelta era fondata: i fenomeni di ecomafia, smaltimento

[6] TUA consolidato, versione 68, aprile 2026, su Certifico.com. La stima volumetrica è elaborazione su testo consolidato; non è attribuita a fonte istituzionale.

[7] OCSE, Rapporti sulle performance ambientali: Italia 2013, OECD Publishing, Paris, 2013, Raccomandazioni nn. 1 e 4. Per i tagli al bilancio ministeriale, v. ibid., cap. 4, p. 57. Per la spending review 2019, v. Camera dei Deputati, Documentazione tematica, febbraio 2022.

illecito organizzato e contaminazione deliberata richiedevano uno strumento repressivo più incisivo di quanto la contravvenzione potesse offrire[8].
Sul piano strutturale, l'art. 452-bis (inquinamento ambientale) è un reato a dolo generico: richiede la consapevolezza e la volontà di cagionare abusivamente una compromissione o un deterioramento dell'ambiente, ed è punibile anche a titolo di dolo eventuale, là dove l'agente si sia rappresentato il rischio ambientale e lo abbia accettato come conseguenza della propria condotta. Sono invece disciplinate dall'art. 452-quinquies, con pena ridotta, le ipotesi colpose. La norma, dunque, copre in astratto l'intero spettro dell'elemento soggettivo — ma non distingue, sul piano delle conseguenze, tra condotta deliberata e condotta incidentale.
Il bilancio applicativo a dieci anni dalla riforma è contraddittorio: l'art. 452-bis conta 1.426 reati accertati, 2.768 persone denunciate e 626 sequestri per oltre 380 milioni di euro; il delitto di disastro ambientale è stato contestato in 228 procedimenti. Numeri che confermano la vitalità dello strumento repressivo.

4.2 La distinzione centrale: inquinamento deliberato e inquinamento incidentale.

Il punto nodale non è la distinzione formale tra dolo e colpa: è la distinzione sostanziale tra l'inquinamento deliberato — la scelta consapevole di contaminare, o l'accettazione del rischio ambientale come conseguenza indifferente della propria condotta (dolo eventuale) — e l'inquinamento incidentale, che si produce come conseguenza non voluta di attività industriali lecite o di inadempimenti procedurali in un contesto normativo stratificato in sessantotto versioni.
Dal punto di vista dell'analisi economica del diritto, sviluppata da Becker fin dal 1968, la deterrenza opera efficacemente solo quando la sanzione è calibrata sulla condotta che si vuole scoraggiare e quando la probabilità di applicazione è credibile. Un sistema che equipara il criminale ambientale doloso e l'imprenditore che ha omesso un adempimento procedurale per complessità del sistema non ottimizza né la deterrenza né il ripristino: disincentiva entrambi, con il risultato paradossale di scoraggiare anche chi vorrebbe bonificare.

4.3 L'omessa bonifica: un breve richiamo esemplificativo.

A titolo esemplificativo delle distorsioni applicative più significative, è opportuno menzionare l'art. 452-terdecies c.p. (omessa bonifica), norma che presuppone l'accertamento del superamento delle CSR e un obbligo formalmente costituito, ma che nella prassi viene talvolta contestata in fasi procedimentali preliminari, con effetti paralizzanti sulla conduzione degli interventi. Il bilancio applicativo — appena 18 sentenze di legittimità in dieci anni, molte inammissibili, sole 2 massimate — documenta una norma inutilizzata come strumento di ripristino, ma presente come fattore di incertezza nei procedimenti in corso[9].

4.4 L'occasione del D.lgs. 81/2026: la grave negligenza come categoria operativa.

L'Italia ha recepito la Direttiva UE 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente con il D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81. Si tratta di un intervento di rilevanza sistematica straordinaria. La Direttiva introduce come categoria autonoma le condotte commesse «per grave negligenza», distinguendole sia dalle condotte intenzionali sia dalla colpa ordinaria. Questa tripartizione

[8] Legambiente, Ecomafia 2024, Roma, 2024. Per la ricostruzione sistematica della L. 68/2015, v. Ruga Riva C., I nuovi ecoreati, Torino, 2015; Vergine A., I nuovi delitti ambientali, in Cass. pen., 2015, p. 3584 ss.
[9] Dati: Legambiente / Ministero della Giustizia, Dieci anni di ecoreati (2015-2025), 2025. Sull'elemento soggettivo del 452-bis come dolo generico, punibile anche a titolo di dolo eventuale: Cass. pen., Sez. III, n. 26007/2019. Le ipotesi colpose sono disciplinate dall'art. 452-quinquies c.p.

— intenzionale, gravemente negligente, colposo — è il modello di riferimento europeo per i reati ambientali e risponde esattamente alla distinzione che questo contributo sostiene come necessaria[10].
La portata del recepimento è chiara: laddove il legislatore del 2015 aveva costruito un sistema articolato su dolo e colpa (con pene differenziate ma senza distinzione nelle conseguenze per le condotte di confine), la nuova disciplina impone di ragionare su una categoria intermedia che si distingue dalla colpa ordinaria per l'intensità della violazione del dovere di diligenza, e si distingue dal dolo eventuale per l'assenza dell'accettazione del rischio come conseguenza della propria azione. È la distinzione che consente di separare il crimine ambientale dall'inadempimento negligente, riservando al primo la massima severità repressiva e al secondo meccanismi di ripristino guidato.

4.5 La divergenza tra giurisdizioni.

Il procedimento penale e quello amministrativo di bonifica coesistono senza coordinamento. I periti tecnici delle due giurisdizioni valutano il medesimo sito con metodologie distinte, su standard di prova diversi, spesso giungendo a conclusioni opposte. In assenza di un osservatorio nazionale dei prezzi e di metodologie di valutazione standardizzate, questo deficit informativo si traduce in costi di transazione elevatissimi — nel senso coasiano del termine — che moltiplicano i tempi e i contenziosi senza produrre alcun beneficio ambientale.

5. I meccanismi premiali: dalla norma inutile alla prevenzione come pilastro.

5.1 Il ravvedimento operoso: strutturalmente inutile.

L'art. 452-decies c.p., introdotto dalla L. 68/2015, prevede una riduzione della pena per chi si adopera concretamente per evitare che l'attività delittuosa produca conseguenze ulteriori e provvede alla bonifica e al ripristino. La norma è formalmente vigente ma strutturalmente inutile — non solo inapplicata nella prassi giurisprudenziale[11].
Le ragioni sono convergenti. Il beneficio è condizionato al completamento della bonifica «prima della dichiarazione di apertura del dibattimento»: un termine che ignora la struttura temporale reale degli interventi di risanamento, che si misurano in anni di istruttoria, progettazione, autorizzazioni e lavori, incompatibili con qualsiasi orizzonte processuale. Il beneficio è discrezionale, non automatico: il giudice «può» ridurre la pena, non «deve». E soprattutto, il beneficio opera su una condanna che rimane: non offre certezza di non essere condannati se si bonifica, ma la speranza di una pena minore. Per chi deve decidere oggi se investire milioni in un intervento di risanamento, questa prospettiva non costituisce un incentivo razionale.
L'analisi economica conferma l'intuizione: secondo il modello di Becker, l'agente razionale modifica il proprio comportamento solo quando il beneficio atteso dall'adempimento supera il costo atteso della violazione, pesato per la probabilità di applicazione della sanzione. Un meccanismo premiale che non riduce la probabilità di condanna ma solo l'entità della pena

[10] Galanti G., Il delitto di omessa bonifica tra struttura tipica e prassi applicativa, in Un Altro Ambiente, 2025; Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, Relazione tematica n. 12/2024 su art. 452-terdecies c.p. La norma presuppone l'accertamento del superamento delle CSR e un obbligo formalmente costituito: Cass. pen., Sez. III, n. 12865/2022.
[11] D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81 (GU n. 113 del 18 maggio 2026), di attuazione della Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente (GU L 2024/1203 del 30.4.2024). Per un primo commento, v. Altalex, Le più importanti novità del D.lgs. n. 81/2026, maggio 2026.

— in modo discrezionale e con tempistica incompatibile con i fatti — non altera il calcolo dell'imprenditore che deve decidere se e come bonificare.

5.2 Il modello europeo: prevenzione e riparazione come condizioni di non punibilità.

Il confronto con altri ordinamenti europei indica la direzione. Nel sistema tedesco (Bundes-Bodenschutzgesetz), la bonifica spontanea e tempestiva viene gestita prioritariamente come procedimento amministrativo, con il penale riservato alle condotte dolose gravi; il responsabile che bonifica nei termini concordati con l'autorità competente ottiene l'archiviazione del procedimento penale per la condotta colposa. Nel sistema olandese (Wet bodembescherming), la riparazione integrale e tempestiva è codificata come condizione di non punibilità per le violazioni non dolose[12].
In entrambi i sistemi, il meccanismo non rinuncia alla deterrenza — la sanzione per chi non bonifica è certa e severa — ma costruisce un incentivo positivo alla riparazione che il nostro sistema non conosce. È la logica pigouviana applicata al diritto penale: così come Pigou teorizzava che le esternalità negative si correggono internalizzandole nel calcolo dell'agente economico attraverso sussidi e imposte, il sistema premiale efficace internalizza il costo del ripristino rendendo la bonifica economicamente preferibile all'inerzia.

5.3 Un sistema premiale assente.

Oltre al ravvedimento inutile, mancano le condizioni di contorno che rendono funzionanti i meccanismi premiali in altri Paesi. Non esistono incentivi fiscali strutturali per la bonifica volontaria; non è prevista una riduzione automatica della responsabilità civile a fronte di bonifica completa e certificata; non esiste una procedura accelerata per il riconoscimento dello stato di «sito bonificato» che conferisca certezza giuridica all'operatore che ha adempiuto. Lo strumento penale è stato utilizzato come unico presidio di un settore che richiederebbe politiche pubbliche articolate: l'esito è un sistema che non riesce né a reprimere efficacemente i crimini ambientali né a incentivare il ripristino.

6. Il trasferimento tecnologico come effetto sistemico dell'incertezza.

Il Rapporto documenta una dipendenza strutturale del settore da brevetti, tecnologie e know-how esteri, nonostante la presenza di eccellenze operative nelle imprese italiane. Questa dipendenza non è un fenomeno autonomo di mercato: è la conseguenza diretta e misurabile del sistema descritto nei paragrafi precedenti[13].
La logica causale è la seguente. Un operatore che agisce in un contesto normativo imprevedibile razionalmente minimizza l'esposizione al rischio: utilizza tecnologie già validate nelle prassi delle conferenze di servizi — perché l'innovazione tecnologica aggiungerebbe un fattore di incertezza procedurale — e rinuncia agli investimenti di lungo periodo in R&S, incompatibili con l'orizzonte temporale di un procedimento la cui durata non è preventivabile. Si crea così una trappola dell'equilibrio subottimale: il sistema normativo impedisce l'innovazione, l'assenza di innovazione mantiene la dipendenza

[12] Art. 452-decies c.p., introdotto dalla L. 22 maggio 2015, n. 68. Per un commento critico sulla struttura della norma, v. Vergine A., in Cass. pen., 2015, p. 3612 ss.; Prati L., Le bonifiche dei siti contaminati, Milano, 2020, cap. 8.
[13] Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG), BGBl. I 1998, p. 502; Wet bodembescherming (Wbb), Stb. 1994, 28 (Paesi Bassi). Per la comparazione sistematica, v. Centemeri L. – Bobbio L., Governance ambientale comparata, Bologna, 2018, cap. 7. Sul principio pigouviano applicato agli incentivi alla riparazione, v. Pigou A.C., The Economics of Welfare, Macmillan, London, 1920; per l'applicazione al diritto penale ambientale, v. Shavell S., Foundations of Economic Analysis of Law, Harvard University Press, Cambridge, 2004, cap. 21.

dall'estero, la dipendenza dall'estero riduce la competitività del settore. È un fallimento del mercato nel senso di Pigou: il costo sociale dell'incertezza regolatoria non è internalizzato dall'operatore privato e ricade sulla collettività sotto forma di ritardo tecnologico strutturale. In Germania e Paesi Bassi, il raccordo strutturato tra università, centri di ricerca e operatori del settore è codificato in programmi pubblici di R&S applicata e in procedure di validazione accelerata delle nuove tecnologie. In Italia questo raccordo è assente, e nessuna norma lo incentiva. La conseguenza è che il Paese con la seconda maggiore estensione di siti contaminati in Europa non ha costruito una filiera tecnologica nazionale per risanarli[14].

7. Lettura SWOT del settore: oltre la dimensione economica.

La matrice SWOT del settore, letta al di là dei numeri, descrive una tensione strutturale tra un potenziale reale e un sistema di governo che sistematicamente ne impedisce l'attivazione — una configurazione in cui, per usare il lessico dell'analisi economica del diritto, i costi di transazione del sistema istituzionale eccedono stabilmente i costi tecnici dell'intervento.
I punti di forza sono concreti: maturità tecnica operativa degli operatori; integrazione crescente con gli obiettivi ESG e con la tassonomia europea della finanza sostenibile, che crea nuovi flussi di capitale privato verso il settore; valore occupazionale qualificato; ruolo abilitante per infrastrutture strategiche (data center, rinnovabili, rigenerazione urbana). I punti di debolezza rispecchiano le patologie analizzate: dipendenza tecnologica dall'estero, frammentazione imprenditoriale, assenza di dati e prezzari nazionali, domanda pubblica discontinua.
Le opportunità sono strutturali: l'agenda europea su suolo ed economia circolare; i fondi strutturali e il PNRR; la crescente domanda privata legata alla rigenerazione urbana e alle nuove infrastrutture. Le minacce sono sistemiche: instabilità normativa, paralisi procedurale, rischio che i fondi straordinari generino domanda episodica senza strutturare un mercato stabile, perdita progressiva di competenze tecniche pubbliche per effetto del depauperamento istituzionale.

8. Proposte di riforma: un'agenda coerente.

8.1 Sul piano penale: riportare lo strumento al suo oggetto.

La prima proposta è il pieno utilizzo del recepimento della Direttiva 2024/1203 come occasione di riordino sistematico. Il D.lgs. 81/2026 ha introdotto la categoria della «grave negligenza»: occorre ora costruire una disciplina graduata delle conseguenze, che riservi la massima severità repressiva — senza benefici automatici — alle condotte dolose, e preveda per le condotte gravemente negligenti meccanismi di riduzione automatica condizionata alla bonifica certificata. La colpa ordinaria dovrebbe essere gestita con strumenti di ripristino guidato, in coordinamento con il procedimento amministrativo, piuttosto che con la logica sanzionatoria pura.
La seconda proposta riguarda la definizione precisa delle soglie di rilevanza penale. Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies presuppone un obbligo formalmente costituito e un superamento delle CSR accertato: la sua applicazione a fasi procedimentali anteriori a questi presupposti non è fondata sul testo e produce effetti paralizzanti che la norma di legge non intendeva. Una chiarificazione legislativa sul punto ridurrebbe il contenzioso senza indebolire la tutela penale delle condotte effettivamente rilevanti[15].

[14] Primo Rapporto sul Mercato delle Bonifiche, cit., cap. 4 (struttura competitiva e dipendenza tecnologica).
[15] Umweltbundesamt, Altlastensanierung in Deutschland: Jahresbericht 2022, Dessau-Roßlau, 2023; RIVM, Soil Remediation in the Netherlands: Status Report 2021, Bilthoven, 2022.

8.2 Sul piano premiale: dalla speranza alla certezza.

Il ravvedimento operoso ex art. 452-decies dev'essere rifondato. La proposta è di distinguere per elemento soggettivo: per le condotte dolose, nessun beneficio automatico; per le condotte gravemente negligenti, riduzione automatica della pena (non discrezionale) a fronte di bonifica certificata entro termini concordati; per le condotte colpose ordinarie, un meccanismo di estinzione condizionata del reato a fronte di bonifica completa, documentata e certificata dall'autorità competente nei termini concordati.
Sul piano di sistema, occorre introdurre: incentivi fiscali strutturali per la bonifica volontaria; una procedura accelerata di riconoscimento dello stato di «sito bonificato» con effetti preclusivi sulla responsabilità penale colposa pregressa; strumenti di partenariato pubblico-privato che consentano la pianificazione pluriennale con certezza dei tempi autorizzativi.

8.3 Sul piano amministrativo: gerarchia decisionale e dati.

Il problema del coordinamento istituzionale richiede una soluzione strutturale, non occasionale. La proposta è la definizione di una gerarchia decisionale vincolante: il MASE come autorità di indirizzo e coordinamento, con poteri di avocazione in caso di inerzia regionale; le Regioni come autorità procedenti principali, con termini perentori e meccanismi di superamento del silenzio (commissario ad acta); i Comuni, le ARPA e le ASL con ruoli istruttori definiti e non ostativi. Il procedimento deve avere un responsabile del risultato, non solo responsabili dei singoli adempimenti.
L'anagrafe nazionale dei siti deve essere resa effettivamente operativa e accessibile. L'osservatorio nazionale dei prezzi delle bonifiche, proposto dal Rapporto, è condizione necessaria non solo per la trasparenza di mercato ma per la coerenza delle valutazioni tecniche nelle due giurisdizioni: in assenza di prezzi di riferimento standardizzati, il deficit informativo documentato da Coase — costi di transazione che impediscono l'allocazione efficiente delle risorse — si riproduce sistematicamente in ogni procedimento[16].

8.4 Sul piano industriale: una politica per il trasferimento tecnologico.

La costruzione di una filiera tecnologica nazionale richiede: programmi pubblici di finanziamento della R&S applicata alle tecnologie di bonifica in situ, in raccordo con università e centri di ricerca; procedure di validazione accelerata delle nuove metodologie, che riducano il rischio procedurale dell'innovazione; requisiti di qualificazione nelle gare pubbliche che valorizzino la capacità tecnica e l'innovazione, nel rispetto del Codice degli appalti e del suo impianto basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa.

9. Conclusioni: bonifica come scelta strategica.

Il quadro che emerge dall'analisi integrata del Primo Rapporto sul Mercato delle Bonifiche e del Rapporto OCSE del 2013 è coerente nella diagnosi e convergente nella prescrizione: il problema dell'Italia non è la mancanza di norme, ma l'assenza di sistema. Un testo unico cresciuto del 60-70% in volume in vent'anni; un diritto penale che equipara il criminale ambientale e chi gestisce una contaminazione storica in un procedimento complesso; un'istituzione ministeriale depotenziata; un ravvedimento operoso strutturalmente inutile; un trasferimento tecnologico scoraggiato dall'incertezza regolatoria.

[16] Il principio di tassatività in materia penale ambientale è richiamato da Cass. pen., Sez. III, n. 12865/2022, in materia di individuazione dell'obbligo di bonifica.

Il recepimento della Direttiva 2024/1203, con l'introduzione della «grave negligenza» come categoria autonoma, offre la prima finestra di opportunità in vent'anni per intervenire in modo sistematico: distinguere il crimine dall'inadempimento, premiare la riparazione, costruire una governance che risponda dei risultati. Non coglierla significherebbe perdere anche questa occasione[17].

Le proposte di questo contributo condividono una premessa economica elementare — quella che Pigou aveva formalizzato un secolo fa: quando i costi sociali di un'attività non sono internalizzati dall'agente privato, spetta all'ordinamento costruire gli strumenti che li rendano rilevanti nel suo calcolo. Per le bonifiche, quegli strumenti sono l'incentivo certo alla riparazione, la certezza del procedimento, la gerarchia istituzionale chiara. Non le Procure. Un mercato potenziale tra 43 e 92 miliardi di euro — quasi il doppio della legge di bilancio — attende soltanto che il sistema istituzionale decida di attivarlo.

PACCIOLLA C., *Bonifiche, diritto e mercato: patologie normative, strumento penale e proposte di riforma per un mercato strategico,* in *Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2026, p. 1.

[17] Il deficit informativo come causa di costi di transazione elevati che impediscono l'allocazione efficiente delle risorse è il nucleo analitico di Coase R., The Problem of Social Cost, in Journal of Law and Economics, 3, 1960, pp. 1-44, il cui autore ha ricevuto il Nobel per l'economia nel 1991. La sua applicazione al contesto dei mercati ambientali è sviluppata in Shavell S., op. cit., cap. 12.

doc. 02

Sulla responsabilità del proprietario demaniale in ordine alla rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in relazione all'abbandono di rifiuti da parte di soggetti terzi.

Nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 marzo 2026, n. 1879.

di BEATRICE BONAMÌN

Contributo sottoposto a procedimento di revisione (single blind) e approvato per la pubblicazione

SOMMARIO – 1. Il quadro della vicenda e la questione controversa. – **2.** Il superamento della responsabilità oggettiva del proprietario. – **3.** La colpa del proprietario tra prevedibilità dell'evento e doveri di diligenza. – **4.** L'applicazione dei principi al proprietario demaniale. – **5.** Osservazioni conclusive.

ABSTRACT – *La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 marzo 2026, n. 1879, offre l'occasione per approfondire i presupposti della responsabilità del proprietario demaniale in ordine alla rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi e al ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006. La pronuncia esclude ogni forma di responsabilità oggettiva o assimilabile alla responsabilità da custodia ex art. 2051 c.c., riaffermando che l'adozione dell'ordinanza sindacale presuppone l'accertamento, da parte dell'Amministrazione, del dolo o della colpa del proprietario. Particolare rilievo assume l'individuazione dei criteri utili a configurare la colpa, ricondotta alla prevedibilità dell'evento e alla violazione delle regole di diligenza concretamente esigibili, desumibili da elementi oggettivi quali precedenti episodi di abbandono, segnalazioni dell'autorità, inerzia protratta e mancata adozione di adeguate misure di prevenzione e controllo. La decisione contribuisce così a definire con maggiore precisione i confini della responsabilità del proprietario demaniale, rafforzando le garanzie di legalità e delimitando l'ambito applicativo dell'art. 192 del Testo Unico Ambientale.*

KEY-WORDS – Proprietario demaniale; abbandono di rifiuti; Art. 192 D.lgs. n. 152/2006; responsabilità per colpa; Ordinanza di rimozione; ripristino ambientale; Consiglio di Stato.

Massime giurisprudenziali del Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 marzo 2026, n. 1879.

Responsabilità del proprietario. – *L'obbligo di rimozione, recupero o smaltimento dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi previsto dall'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006 può essere imposto al proprietario del fondo solo ove l'abbandono dei rifiuti gli sia imputabile a titolo di dolo o colpa, dovendo l'Amministrazione dimostrare, all'esito di un'adeguata istruttoria svolta in contraddittorio, la sussistenza dell'elemento soggettivo richiesto dalla legge. È pertanto esclusa ogni forma di responsabilità oggettiva o presunta fondata sulla mera titolarità del bene.*

Onere della prova. – L'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006 pone a carico dell'Amministrazione l'onere di provare la sussistenza del dolo o della colpa del proprietario

del fondo, sicché l'ordinanza di rimozione non può essere fondata esclusivamente sulle risultanze catastali o sulla mera qualità di proprietario dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti.

Colpa del proprietario: presupposti. – *La colpa del proprietario del fondo non può identificarsi in una generica omissione dell'attività di vigilanza, ma richiede l'accertamento di una consapevole inerzia rispetto all'altrui condotta illecita, desumibile dalla prevedibilità dell'evento e dalla violazione delle regole di diligenza, prudenza e perizia concretamente esigibili nel caso specifico. La consapevole inerzia del proprietario può essere desunta da elementi oggettivi quali la conoscenza della situazione di degrado, la reiterazione di analoghi episodi, la ricezione di segnalazioni o diffide, la protratta permanenza dei rifiuti, la mancata adozione di misure ragionevolmente idonee ad impedirne l'abbandono o a segnalarlo alle autorità competenti, dovendosi procedere ad una valutazione complessiva delle circostanze del caso concreto.*

Con la Sentenza in commento il Consiglio di Stato è recentemente tornato ad affrontare il tema della responsabilità del proprietario del suolo in ordine alla rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi con riferimento ai rifiuti ivi abbandonati da parte di soggetti terzi alla luce di quanto disposto dall'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006.

1. Il quadro della vicenda e la questione controversa.

Più in particolare, il Supremo Collegio della Giustizia Amministrativa, esaminando la specifica casistica relativa al proprietario demaniale, ha affermato il principio in base al quale il riconoscimento della responsabilità del proprietario del terreno per i rifiuti abbandonati da soggetti terzi richiede – nel rispetto del dettato normativo dell'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 – la dimostrazione da parte dell'Amministrazione del profilo psicologico del dolo ovvero della colpa, quest'ultima da identificarsi in una inerzia consapevole nonché censurabile alla luce delle specifiche condizioni di fatto e delle regole di diligenza, prudenza e perizia concretamente esigibili.
La vicenda sottoposta all'esame del Consiglio di Stato ha trovato origine dall'emissione di una ordinanza sindacale contingibile ed urgente concernente un'area – in passato sede di insediamenti produttivi che ne avevano causato la contaminazione con rifiuti di varia natura – sulla quale si erano registrati continui e perduranti fenomeni di deposito di ulteriori rifiuti.
Trattavasi di un'area in parte di proprietà dell'Agenzia del Demanio che aveva acquisito i terreni in questione, a titolo di beni appartenenti al demanio idrico, per effetto di una procedura di esproprio per pubblica utilità avviata dall'Agenzia Interregionale per il Fiume Po ai fini dell'esecuzione dei lavori di sistemazione di un torrente ivi insistente.
Con la richiamata ordinanza sindacale erano stati imposti in capo al proprietario demaniale, tra gli altri interventi, la rimozione, l'avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti nonché il ripristino dello stato dei luoghi ai sensi di quanto previsto dall'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006.
A fronte della intervenuta emissione della citata ordinanza sindacale, l'Agenzia del Demanio ha impugnato la stessa avanti al T.a.r. territorialmente competente ed – a seguito della decisione con la quale quest'ultimo ha respinto il ricorso avendo ravvisato la c.d. culpa in vigilando del ricorrente – ha interposto appello avanti al Consiglio di Stato, articolando diversi motivi e profili di gravame.

In via preliminare, il Consiglio di Stato ha rilevato come nel caso di specie la responsabilità del proprietario demaniale non possa essere esclusa a priori né dalla circostanza relativa all'intervenuta formale immissione in possesso da parte dell'Autorità espropriante (l'Agenzia Interregionale per il Fiume Po) limitandosi quest'ultima a certificare il passaggio di proprietà delle aree dall'espropriato al beneficiario dell'espropriazione (l'Agenzia del Demanio) né dal fatto che la gestione amministrativa dei beni del demanio idrico sia affidata per Legge alle Regioni ed agli Enti locali dal momento che la pulizia dei beni demaniali attiene alla gestione "materiale" e non amministrativa di tali beni.
Il Collegio è, poi, giunto ad affrontare il punto centrale della controversia, svolgendo una articolata disamina del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento al fine di poter chiarire i confini della responsabilità del proprietario del suolo in ordine alla rimozione, avvio a smaltimento o recupero dei rifiuti nonché al ripristino dello stato dei luoghi con riferimento ai rifiuti ivi abbandonati da parte di soggetti terzi ai sensi di quanto disposto dall'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006.
Muovendo dal dettato dell'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 il Consiglio di Stato ha rilevato sin da subito l'esistenza di un risalente contrasto interpretativo sul punto.

2. Il superamento della responsabilità oggettiva del proprietario.

A tal proposito, il Collegio ha sgombrato immediatamente il campo da una prima e risalente impostazione in base alla quale la responsabilità del proprietario del terreno integrerebbe una forma di responsabilità "aggravata" secondo il paradigma della responsabilità da cose in custodia ai sensi dell'art. 2051 c.c. cosicché in capo al proprietario dell'area graverebbe un onere di generale vigilanza salva la prova del caso fortuito.
Il Consiglio di Stato ha segnalato come tale interpretazione sia stata nel corso del tempo superata essendosi riscontrata l'incompatibilità della stessa con la lettera della Legge e come la giurisprudenza più recente sia giunta a concludere da un lato che l'obbligo di rimozione dei rifiuti non possa essere posto a carico del proprietario incolpevole e dall'altro che l'Amministrazione abbia l'onere di dimostrare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo ovvero della colpa.
Ferme restando le ipotesi di partecipazione dolosa alle condotte illecite di terzi, il Collegio ha dato atto della esistenza di diversi orientamenti nella giurisprudenza amministrativa in ordine alla individuazione della colpa in capo al proprietario del terreno.
Secondo un primo orientamento, la colpa del proprietario dovrebbe ravvisarsi in presenza di un generico atteggiamento di negligenza collegato ad una prolungata inerzia nell'attività di controllo del terreno di sua proprietà .
Il Consiglio di Stato – rilevando come l'orientamento da ultimo citato, a ben vedere, rimandi nella sostanza al paradigma della responsabilità "aggravata" oltre a porsi in contrasto con la lettera della norma che pone in capo all'Amministrazione l'onere di dimostrare l'imputabilità a titolo di dolo o colpa con una apposita istruttoria – ha segnalato di aderire alla prevalente impostazione volta a richiedere la prova, quanto meno, di una condotta di consapevole agevolazione colposa rispetto alle altrui condotte illecite .
A tale ultimo proposito il Collegio ha richiamato gli elementi costitutivi della responsabilità colposa: la prevedibilità dell'evento e la violazione rimproverabile di una regola cautelare.

3. La colpa del proprietario tra prevedibilità dell'evento e doveri di diligenza.

Quanto alla prevedibilità dell'evento da parte del proprietario del terreno, vale a dire la possibilità di riconoscere il pericolo che una certa condotta possa determinare un danno, il Consiglio di Stato ha osservato come la stessa possa desumersi attraverso una serie di indizi e segnali oggettivi (quali, a titolo esemplificativo, l'abituale frequentazione o transito

sull'area, la prossimità della propria abitazione al fondo, la ricorrenza di eventi analoghi passati, la ricezione di avvisi o diffide dall'Amministrazione, la permanenza dei rifiuti per un lungo periodo di tempo, il loro accumulo o stratificazione).
Relativamente al requisito concernente la rimproverabilità della violazione della regola cautelare – ha proseguito il Collegio – si tratta di svolgere una valutazione complessiva del comportamento tenuto al fine di accertare se il proprietario del terreno, oltre a rendersi conto del rischio, abbia omesso di adottare le misure richieste dalle regole di diligenza, prudenza e perizia in concreto esigibili (a titolo esemplificativo, non presentando denunce o segnalazioni, non implementando misure dissuasive minime come cartelli di divieto o illuminazione, non adottando blocchi fisici all'accesso al fondo ove ragionevolmente esigibili, non svolgendo attività di vigilanza e controllo).
Con riferimento alla possibile predisposizione di blocchi fisici all'accesso al fondo, il Consiglio di Stato, pur dando atto che secondo la giurisprudenza la mancata recinzione non può integrare, singolarmente considerata, un elemento di colpa in capo al proprietario, ha rilevato che in alcuni contesti anche l'assenza di recinzione può assumere rilievo soprattutto nelle ipotesi di limitata estensione del terreno .
Alla luce del quadro così ricostruito, il Consiglio di Stato ha osservato come nel caso di specie si trattasse di un'area non perimetrata, frequentata da persone senza fissa dimora, con assenza di recinzione e/o forme di vigilanza nonché come i soggetti preposti al controllo avessero regolarmente reso edotto l'Ente proprietario in ordine alla situazione di degrado in cui si trovava l'area, così come comprovato dalle risultanze acquisite al giudizio e dalla documentazione probatoria in atti.

4. L'applicazione dei principi al proprietario demaniale.

Si è osservato, altresì, come nella vicenda in esame sussista l'ulteriore elemento presuntivo della colpa rappresentato dalla condotta omissiva protratta nel tempo, tanto più considerando, in relazione all'assenza di recinzione del sito, come il perimetro dell'area di proprietà dell'Ente demaniale misuri solo 243 metri complessivi.
Per tali motivi, il Collegio ha ritenuto dimostrato in capo al proprietario demaniale ed in relazione all'omesso controllo del sito di sua proprietà il profilo psicologico colposo richiesto dall'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 quale presupposto (in alternativa alla prova di una compartecipazione dolosa alle condotte illecite di terzi) per la legittima emissione della ordinanza sindacale di rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti nonché di ripristino dello stato dei luoghi.

5. Osservazioni conclusive.

In conclusione, si osserva come la Sentenza in commento, nell'affermare il principio in base al quale la responsabilità del proprietario del terreno, nel caso di specie il proprietario demaniale, per i rifiuti abbandonati da soggetti terzi richiede – nel rispetto del dettato normativo contenuto nell'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 – la dimostrazione da parte dell'Amministrazione del profilo psicologico del dolo ovvero della colpa, abbia provveduto altresì ad indicare, sia pure a titolo esemplificativo, una serie di elementi indiziari e segnali oggettivi dai quali poter desumere il profilo della colpa collegato ad una consapevole ed oggettivamente censurabile inerzia del proprietario.

---

all'abbandono di rifiuti da parte di soggetti terzi. Nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 marzo 2026, n. 1879, in *Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2026, p. 10.

La rilevanza istruttoria del piano economico-finanziario delle discariche nel mutato contesto programmatico e regolatorio nazionale.

di ORESTE PATRONE

Contributo sottoposto a procedimento di revisione (single blind) e approvato per la pubblicazione

SOMMARIO – 1. Il piano economico-finanziario tra incertezza istruttoria e ambiguità funzionale – **2.** Il modello della finanza di progetto: un termine di confronto – **3.** Origine e funzione del PEF nel sistema delle discariche – **4.** ARERA, liberalizzazione e perdita della funzione sistemica del PEF – **5.** Discariche e mercato: il venir meno dell'integrazione nel servizio pubblico – **6.** Il legame incerto tra garanzie finanziarie e PEF – **7.** Il PEF come esercizio aritmetico e il tema del riscontro sulla solvibilità – **8.** Il diritto comparato come specchio della lacuna ordinamentale italiana – **9.** Considerazioni conclusive: espunzione o valorizzazione del PEF

ABSTRACT – *Il piano economico-finanziario delle discariche, pur formalmente richiesto dall'art. 8 del D.lgs. 36/2003, ha progressivamente perso la funzione sistemica che lo caratterizzava nel modello originario, fondato sull'integrazione tra pianificazione regionale, autorizzazioni e controllo tariffario. L'introduzione della regolazione economica da parte di ARERA e la liberalizzazione del mercato degli impianti ne hanno spostato il baricentro: non è mutato soltanto il destinatario istituzionale del documento, dalla Regione all'Autorità di regolazione, ma il suo stesso oggetto, dal prezzo di conferimento alla discarica alla tariffa del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (TARI). Il PEF perde così la capacità di incidere sulla determinazione delle tariffe e, con essa, gran parte del proprio rilievo istruttorio. Nel contesto attuale il PEF si configura come un documento internamente coerente ma incapace di attestare la solvibilità del proponente e la concreta realizzabilità dell'investimento, in assenza di obblighi normativi di verifica della capacità economico-finanziaria nel procedimento autorizzativo ai sensi dell'art. 208 del D.lgs. 152/2006. Di fronte a tale lacuna, il contributo non si limita a prospettare un rafforzamento dei controlli, ma muove dalla natura stessa dell'autorizzazione di cui all'art. 208 — atto che vaglia la conformità dell'attività, non l'idoneità del soggetto — per delimitare le opzioni praticabili. Ne discende un'alternativa: da un lato l'espunzione del PEF dalla valutazione istruttoria, restituito alla sua funzione di strumento interno di pianificazione dell'operatore; dall'altro la sua valorizzazione, ammissibile però solo ove la verifica della capacità finanziaria assuma la forma di un requisito di idoneità oggettivo e predeterminato, costruito sul modello dei mercati regolati e non su un apprezzamento discrezionale rimesso all'ufficio procedente.*

KEY-WORDS – Piano economico-finanziario (PEF); discariche; Art. 208 D.lgs. 152/2006; ARERA; garanzie finanziarie; capacità economico-finanziaria; procedimento autorizzativo; regolazione del ciclo dei rifiuti.

1. Il piano economico-finanziario tra incertezza istruttoria e ambiguità funzionale.

La funzione del piano economico-finanziario della discarica è delineata nella norma dettata dall'articolo 8 del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36. Esso deve prevedere che tutti i costi derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dall'esercizio della discarica, i costi connessi alla costituzione della garanzia finanziaria, i costi stimati di chiusura, nonché quelli di gestione post-operativa per un periodo di almeno trenta anni, siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento. Tuttavia, se pensiamo al ruolo che tale documento è chiamato a svolgere nell'economia complessiva dell'istruttoria amministrativa, esso appare meno chiaro di quanto non suggerisca la definizione. Ciò risulta a maggior ragione evidente nel caso di progetti proposti da investitori privati, i quali, delle questioni relative alla sostenibilità economica dell'iniziativa, si presume abbiano tenuto debito conto prima di presentare l'istanza per la realizzazione della discarica.

2. Il modello della finanza di progetto: un termine di confronto.

In altri ambiti dell'azione amministrativa, il piano economico-finanziario (nel seguito, PEF) ha una fisionomia diversa e un ruolo istruttorio più definito. Nel settore delle opere pubbliche e, in particolare, della finanza di progetto, il legislatore ha previsto espressamente che il PEF sia oggetto di una valutazione tecnica qualificata e indipendente, che si conclude con una vera e propria asseverazione. L'articolo 183, comma 9, del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, «Codice dei contratti pubblici» richiedeva, infatti, che l'offerta fosse corredata, oltre che dal progetto definitivo, da una bozza di convenzione e dalla specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, da un PEF asseverato da uno o più istituti di credito ovvero da società di servizi costituite dagli stessi ed iscritte nell'elenco degli intermediari finanziari vigilati.
Nel nuovo Codice, pur essendo venuto meno l'elenco dei soggetti legittimati, l'impianto di fondo è rimasto uguale e l'articolo 193 del D.lgs. 36/2023, dedicato alla finanza di progetto, impone al comma 3 che la proposta relativa alla realizzazione in concessione di lavori o servizi sia accompagnata da un PEF idoneo a dimostrarne la sostenibilità, secondo una logica che presuppone comunque una valutazione tecnica qualificata della sua affidabilità[1]. Inoltre, tra i principi generali di aggiudicazione delle concessioni dettati dal titolo II del decreto, l'articolo 185 prevede espressamente, al quinto comma, che il punteggio all'offerta economica sia assegnato dalla commissione aggiudicatrice previa verifica dell'adeguatezza e della sostenibilità del PEF. È chiaro, quindi, che l'asseverazione non ha un valore

[1] Sulla funzione dell'asseverazione nel sistema della finanza di progetto e sull'opportunità di estenderla ai PEF delle concessioni ordinarie si veda in Laboratorio per l'Innovazione Pubblica, *Il piano economico-finanziario nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, 2024, ove si osserva che *"sarebbe stata auspicabile, con l'adozione del nuovo Codice, la generalizzazione, a livello normativo, dell'asseverazione, estendendola anche ai PEF svincolati da operazioni di project financing"* e che *"l'intervento di professionisti dotati di specifiche competenze economiche e finanziarie è da considerarsi imprescindibile"*. In senso conforme, TAR Lecce, sez. II, 1 marzo 2023, n. 284, che ha chiarito come il PEF debba essere sottoscritto non soltanto dal rappresentante legale del concorrente, ma anche da un professionista abilitato a certificare la corretta allocazione dei rischi. Sebbene la duplice sottoscrizione non rappresentasse un requisito imposto dalla normativa primaria, essa era prescritta, a pena di esclusione, dalla *lex specialis* di gara (art. 16 del Disciplinare). Il TAR ne ha tuttavia affermato la piena ragionevolezza, richiamando l'art. 165, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, ritenendo che solo un commercialista o un ragioniere abilitato possieda le competenze tecniche per asseverare la corretta allocazione dei rischi sottesa all'equilibrio economico-finanziario, la loro sottoscrizione integra un elemento costitutivo del PEF, la cui mancanza rende il documento giuridicamente inesistente e il vizio non sanabile tramite soccorso istruttorio. Sul quadro normativo dell'asseverazione si veda altresì Comunicato del Presidente ANAC del 23 giugno 2021, che ha precisato che l'attività di asseverazione del PEF può essere svolta, oltre che dagli istituti di credito e dalle società di servizi da questi costituite, anche dalle società di revisione, da intendersi in senso ampio, comprensivo delle società iscritte nel registro dei revisori legali e delle società di revisione tenuto dal MEF, indipendentemente dall'albo di iscrizione.

meramente formale[2], ma consiste nel momento conclusivo di una valutazione qualificata diretta a garantire l'amministrazione dai rischi, diretti o indiretti, derivanti dalla decisione di affidare un lavoro o un servizio a un determinato soggetto.
È evidente, nondimeno, che tale schema risponde a una logica del tutto diversa rispetto a quella che caratterizza la realizzazione di un impianto da parte di un operatore privato, privo di qualunque forma di affidamento pubblico. È su questo scostamento e sugli interrogativi a cui da origine, che si basa la presente riflessione sul valore del PEF nell'ambito dell'istruttoria autorizzativa.

3. Origine e funzione del PEF nel sistema delle discariche.

La previsione di corredare la domanda di autorizzazione per una discarica con un piano economico-finanziario deriva, come accennato in apertura, dall'articolo 8, comma 1, lettera m), del D.lgs. 36/2003. Finalità dell'elaborato è dimostrare che tutti i costi dell'impianto, dalla realizzazione alla gestione post-operativa trentennale, siano integralmente coperti dal prezzo applicato per lo smaltimento. Una previsione richiamata anche dall'articolo 15 dello stesso decreto e dettagliata dall'Allegato 2, che affida al PEF il compito di garantire la copertura di ogni voce di costo, incluse quelle future.
Si tratta di una costruzione normativa coerente con il contesto in cui è nata.
Il piano economico-finanziario delle discariche nasceva, infatti, in un sistema nel quale le Regioni erano centro delle decisioni relative alla gestione dei rifiuti. Le discariche erano considerate parte integrante del servizio pubblico e il PEF serviva a dimostrare la sostenibilità economica dell'impianto, a consentire un controllo pubblico sui costi e a garantire che il prezzo di smaltimento fosse coerente con il quadro tariffario complessivo. Il corrispettivo di conferimento, infatti, era una grandezza destinata a rifluire — quale costo di trattamento e smaltimento — nella tariffa del servizio, tanto che il gestore dell'impianto era tenuto a scomporlo, evidenziando la quota imputabile all'impiego del capitale, affinché l'ente locale potesse correttamente collocarla nelle componenti tariffarie[3]. In quel modello, il PEF non era un mero allegato autorizzativo, ma lo strumento di regolazione economica di un sistema che traeva dall'essere uno e trino (pianificazione, autorizzazioni e controllo dei costi) la propria coerenza interna[4].

---

[2] TAR Sicilia, Catania, sez. III, 22 ottobre 2025, n. 2970, Il Tribunale ha precisato che il difetto del piano economico-finanziario asseverato non è sanabile mediante soccorso istruttorio, trattandosi di un requisito sostanziale della proposta e non di un mero adempimento formale: in sua assenza, la proposta è incompleta e non produce effetti procedimentali, né può essere dichiarata di pubblico interesse: *"la presentazione del PEF costituisce un elemento che qualifica la proposta progettuale, rappresentandone un requisito che ne integra, indefettibilmente, la correlata validità"* In senso distinto, il Consiglio di Stato, Sez. V, ha chiarito che nelle concessioni ordinarie, a differenza di quanto accade nella finanza di progetto, il PEF non è assistito da un generale obbligo di asseverazione né assume carattere indefettibile, potendo avere funzione meramente orientativa quale strumento di supporto alla formulazione dell'offerta e alla rappresentazione del rischio operativo. Il confronto consente di cogliere la natura essenziale e validante del PEF asseverato come elemento confinato alla finanza di progetto, mentre, al di fuori di tale ambito — e quindi, per analogia, in tutti i modelli che non ne riproducono struttura e funzione — il PEF degrada a strumento di orientamento e supporto, privo di autonoma capacità conformativa del procedimento.
[3] 27 aprile 1999, n. 158, Allegato 1, punto 3.
[4] O. Busi, *Le nuove regole sulle discariche di rifiuti. Guida sui criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche*, Halley Editrice, 2008, cap. 5 (Le procedure di chiusura delle discariche), p. 112, ove si descrive il PEF come strumento dinamico di raccordo tra costi e tariffa: il gestore era tenuto a presentare all'Autorità una relazione annuale di aggiornamento del prezzo di conferimento in funzione delle variazioni di costo consuntivate o previste, *"a seguito di nuove prescrizioni previste dalla normativa vigente o a seguito di nuove perizie di variante"*. Il meccanismo presuppone che il PEF della discarica abbia un destinatario istituzionale che lo valuti e ne tragga conseguenze tariffarie dirette sul prezzo di conferimento all'impianto. Nel sistema attuale, questa catena causale è interrotta su entrambi i suoi nodi: non solo il destinatario è mutato — la regolazione economica compete ora ad ARERA — ma è mutato anche l'oggetto della regolazione, che non è più il prezzo di conferimento alla singola discarica bensì la tariffa del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (TARI), determinata attraverso il metodo tariffario sulla

L'approvazione del PEF in sede autorizzativa e la determinazione della tariffa costituivano così i due momenti di un unico disegno regolatorio di matrice pubblica, nel quale il controllo sulla sostenibilità dell'impianto si saldava al controllo sui costi del servizio.

4. ARERA, liberalizzazione e perdita della funzione sistemica del PEF.

La necessità di regolare i mercati che hanno preso il posto dei cessati monopoli statali impone di istituire un'autorità amministrativa indipendente che se ne assuma l'onere. Nasce così l'AEEG, che nel 2018, con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, diventa ARERA.
La nuova autorità di regolazione modificherà radicalmente l'assetto precedente, definendo i criteri di riconoscibilità dei costi all'interno della tariffa rifiuti attraverso il Metodo Tariffario, nelle sue diverse evoluzioni.
È ARERA a stabilire quali costi siano efficienti, quali ammissibili e quali, invece, debbano restare fuori dalla TARI. Il baricentro economico del sistema non è più regionale e la tariffa guarda al PEF del gestore del servizio, più che a quello della discarica.
È la stessa giurisprudenza amministrativa a chiarire che l'approvazione del PEF non ha come finalità quella di stabilire una tariffa, ma risponde all'esigenza di garantire la copertura delle spese connesse alla gestione dell'impianto, escludendo che tale documento possa assumere una funzione regolatoria[5,6].

---

base del PEF del gestore del servizio, rispetto al quale il prezzo praticato dalla discarica costituisce una mera voce di costo. Il PEF della discarica non genera più una tariffa: alimenta, come dato esterno e non vincolante, la costruzione di una tariffa diversa, riferita a un soggetto diverso, determinata da un'autorità diversa.

[5] Cons. Stato, sez. IV, 11 dicembre 2025, n. 9814. La sentenza — pronunciandosi sull'approvazione del piano economico-finanziario di una discarica quale parte integrante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale — traccia una distinzione netta tra il «potere tariffario» di cui all'art. 238 D.lgs. 152/2006 (avente natura tributaria, quale tassa di scopo, e spettante all'Autorità d'Ambito) e la determinazione del «prezzo-corrispettivo» per il conferimento in discarica ex art. 15 D.lgs. 36/2003, che compete alla Provincia nell'ambito del procedimento di modifica (non sostanziale) dell'AIA. Il Consiglio di Stato chiarisce che l'approvazione del PEF non persegue finalità tariffarie, ma risponde all'esigenza di assicurare la copertura integrale dei costi del ciclo di gestione della discarica, «anche per la fase post operativa», configurandosi come esercizio di «un potere vincolato di verifica sulla adeguatezza del corrispettivo minimo necessario a coprire i costi operativi di gestione», e non come determinazione di una tariffa in senso proprio. La funzione regolatoria in materia di rifiuti urbani compete invece ad ARERA, ai sensi dell'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e si esercita attraverso il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), giunto alla sua terza edizione con la deliberazione ARERA 5 agosto 2025, n. 397/2025/R/rif. In questo quadro, Cons. Stato, sez. II, 5 gennaio 2026, n. 65 — riprendendo il precedente Cons. Stato, sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9788 — ha ribadito che «la verifica di coerenza regolatoria spettante all'Autorità non si risolve in un mero atto di controllo del PEF (…), né in una passiva ricezione dei costi esposti, ma comporta un intervento attivo su di essi per promuovere una maggiore efficienza del sistema», confermando il ruolo qualificato e sostanziale di ARERA nell'approvazione del PEF del gestore del servizio pubblico, in contrapposizione alla verifica di mera copertura dei costi che caratterizza il PEF degli impianti nel procedimento autorizzativo. Sulla necessità di valutare la copertura dei costi in concreto si veda anche TAR Puglia, Lecce, sez. III, 31 marzo 2021, n. 480, in tema di revisione tariffaria in contratto di concessione, commentata da L. Vergine, Il principio della copertura dei costi nel meccanismo di revisione della tariffa di conferimento dei rifiuti solidi urbani, in Lexambiente.it, 2021. La pronuncia afferma che la copertura dei costi va «valutata in concreto e non in astratto» e tutela il principio di copertura «e non… la remuneratività in sé del servizio per il concessionario»; nella lettura del commentatore, tale principio opera non in termini assoluti ma tendenziali, non essendo volto a porre l'imprenditore al riparo dal fisiologico rischio d'impresa, bensì ad assicurare, nel concreto assetto gestionale, l'equilibrio economico del servizio entro limiti di ragionevolezza.

[6] In senso conforme, con riferimento al procedimento di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 D.lgs. 152/2006, si veda TAR Toscana, sez. II, 4 febbraio 2026, n. 284, che ha respinto la censura di inattendibilità del piano economico-finanziario allegato all'autorizzazione: pur a fronte delle modifiche progettuali e dei maggiori oneri da prescrizioni, il Collegio non ha sindacato il merito intrinseco del piano — «ritenuto congruo dagli enti competenti» e oggetto di aggiornamento in corso di procedimento — limitandosi a rilevare, entro i confini di un controllo non sostitutivo e in difetto della stessa CTU sollecitata dalla parte, che il ricorrente «non fornisce prove concrete, precise e concordanti della non tenuta del PEF». La pronuncia conferma così, sul piano processuale, che la verifica di attendibilità del piano si esaurisce nel giudizio di congruità reso in sede di Conferenza dei servizi, sottratto a un riscontro giurisdizionale di merito.

5. Discariche e mercato: il venir meno dell'integrazione nel servizio pubblico.

Con la liberalizzazione dei flussi di rifiuti, alle discariche si aprono le porte di un mercato nazionale, non più legato a vincoli localistici. I gestori fissano liberamente il prezzo di conferimento. Il gestore del servizio paga quel prezzo e lo inserisce come voce del proprio piano economico-finanziario. È qui che interviene ARERA, che può riconoscere integralmente quel costo oppure ridurlo. La quota riconosciuta viene coperta dalla TARI, alla parte restante deve provvedere il gestore del servizio, senza la possibilità di scaricarla sui cittadini.
In questo schema, gli impianti più competitivi sono inevitabilmente favoriti.
L'evoluzione storica della normativa regionale del Friuli-Venezia Giulia in materia di rifiuti offre, da questo punto di vista, un interessante osservatorio per comprendere la trasformazione che ha interessato l'intero settore. Pur trattandosi di una disciplina territoriale, essa riflette in modo particolarmente chiaro il passaggio da un modello in cui la gestione degli impianti di smaltimento era concepita come attività strettamente connessa al servizio pubblico locale a un sistema progressivamente aperto alle dinamiche concorrenziali e all'iniziativa imprenditoriale privata. La legge regionale 7 settembre 1987, n. 30 — rimasta in vigore fino alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 20 ottobre 2017, n. 34 — individuava all'articolo 28 una gerarchia chiusa di soggetti legittimati a costruire e gestire impianti di smaltimento dei rifiuti: Comuni, consorzi di enti locali, Comunità montane, società a partecipazione pubblica e aziende municipalizzate. I soggetti privati erano ammessi solo in via residuale, come categoria aperta subordinata a un giudizio discrezionale dell'autorità sulla loro idoneità «sotto il profilo professionale, organizzativo e finanziario». Era questa la traduzione normativa di un modello nel quale la discarica era ancora pensata come infrastruttura strutturalmente pubblica, in cui l'operatore privato costituiva l'eccezione, non la regola. Quel modello è stato progressivamente smontato, a livello nazionale, dal D.lgs. 22/1997 e dal successivo D.lgs. 152/2006, i quali hanno sostituito la riserva soggettiva con il regime autorizzativo universale dell'art. 208, aperto a qualsiasi soggetto in condizioni di parità formale e, a livello regionale in FVG, dalla medesima l.r. 34/2017 che, abrogando la l.r. 30/1987, ha sancito il definitivo superamento di quel sistema. Oggi chiunque può richiedere l'autorizzazione alla realizzazione e alla gestione di una discarica: il cambio di paradigma è completo e, con esso, è venuta meno anche la premessa sistemica su cui il piano economico-finanziario era stato originariamente costruito.
Gli impianti, per lo più affidati a soggetti imprenditoriali strutturati, accolgono rifiuti urbani e rifiuti speciali, ricondotti all'interno del comune perimetro della definizione di rifiuto non pericoloso ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera b), del D.lgs. 36/2003.
Si tratta di impianti che operano in un contesto concorrenziale, competono con altri operatori, definiscono strategie di prezzo e non sono più strutturalmente integrati nel servizio pubblico. Il gestore del servizio rifiuti urbani è, a tutti gli effetti, un cliente dell'impianto, non un soggetto interno al medesimo sistema economico.
Ma allora perché la Regione dovrebbe preoccuparsi di verificare che il prezzo praticato dalla discarica copra tutti i costi, se quel prezzo non determina più la tariffa e non incide direttamente sull'equilibrio economico del servizio?

6. Il legame incerto tra garanzie finanziarie e PEF.

Nell'impostazione originaria del decreto, oltre alla funzione già descritta di prevedere che tutti i costi presenti e futuri della discarica siano coperti dal prezzo applicato dal gestore, il PEF era a chiamato a svolgere anche l'ulteriore funzione di orientamento nella

determinazione dell'ammontare della garanzia finanziaria. Anche sotto questo profilo, tuttavia, l'evoluzione del quadro regolatorio ha prodotto esiti non univoci.
In alcuni Regioni, come ad esempio in Friuli-Venezia Giulia (DPReg 266/2005), Marche (DGR 994/2008), Lombardia (DGR 7/19461 del 2004) o Emilia-Romagna (DGR 1991/2003), la determinazione delle garanzie finanziarie è oggi affidata a regolamenti che calcolano l'importo sulla base di parametri dimensionali e tipologici dell'impianto, prescindendo da una verifica analitica dei costi desumibili dal PEF. In tali ipotesi, il legame originario tra piano economico-finanziario e garanzia sopravvive solo in termini indiretti e presuntivi. La garanzia, in altri termini, resta parametrata alla dimensione e alla natura dell'impianto e, quindi, implicitamente, a un costo teorico di realizzazione e gestione, senza che il PEF assuma un autonomo rilievo istruttorio.
In altri contesti (ad esempio, il Veneto), l'ordinamento ha mantenuto o esplicitamente recuperato un collegamento più stretto tra l'ammontare della garanzia finanziaria e i dati contenuti nel PEF, che continua a svolgere una funzione istruttoria finalizzata alla valutazione dell'adeguatezza delle garanzie.
Rimane tuttavia aperta una questione di fondo, che prescinde dalle soluzioni adottate dalle diverse Regioni. Laddove il PEF venga esplicitamente richiamato come parametro per la determinazione dell'ammontare della garanzia finanziaria, non è scontato che la mera traslazione dei costi di esercizio, chiusura e post-gestione dell'impianto costituisca un criterio pienamente coerente con la funzione propria della garanzia stessa. Quest'ultima, infatti, non è diretta a garantire la prosecuzione dell'attività di gestione della discarica, bensì a consentire all'amministrazione di rimediare all'eventuale violazione delle prescrizioni autorizzative attraverso un intervento sostitutivo. Inoltre, anche in presenza di dati di partenza derivati dal PEF chiari e verificabili, non è chiaro il percorso logico che conduce alla determinazione univoca dell'ammontare della garanzia finanziaria. In questa prospettiva, l'entità di quest'ultima dovrebbe essere commisurata non tanto ai costi ordinari di esercizio dell'impianto, quanto piuttosto alla natura, all'estensione e alla complessità degli interventi che l'Ente garantito — Regione o Comune — potrebbe essere chiamato ad attivare in caso di inadempimento del gestore. Interventi che, nella maggior parte dei casi, si traducono in operazioni straordinarie di messa in sicurezza, contenimento, ripristino o peggio bonifica, caratterizzate da profili tecnici, organizzativi e finanziari profondamente diversi.
A ciò si aggiunge un ulteriore profilo critico, che evidenzia un vero e proprio cortocircuito concettuale. Il PEF è infatti chiamato a ricomprendere anche i costi sostenuti dal gestore per il mantenimento della garanzia finanziaria il cui ammontare è, a sua volta, determinato — direttamente o indirettamente — sulla base dei dati economici desumibili dal PEF. Si viene così a delineare una relazione nella quale il piano concorre a determinare la garanzia e la garanzia incide, come costo, sulla struttura economica del piano stesso. Una dinamica che richiama quelle rappresentazioni paradossali di Escher nelle quali scale, percorsi e figure sembrano muoversi all'infinito senza mai condurre a un punto di approdo esterno, restituendo l'immagine di un sistema formalmente coerente ma concettualmente ripiegato su sé stesso.
Il PEF previsto dal D.lgs. 36/2003 appare dunque sempre più come un istituto che ha perso la sua funzione sistemica, che vive ai margini del sistema tariffario, privato della capacità effettiva di orientarlo. Ciò non significa negare ogni valutazione di coerenza economica da parte degli uffici, ma riconoscere che tale valutazione non può più assumere la funzione di bilanciamento economico che il sistema affida oggi all'autorità indipendente di ARERA.
Del resto, come si è detto più sopra, il PEF nasceva come strumento di pianificazione all'interno di un sistema unitario governato dalla Regione. La separazione tra pianificazione, mercato degli impianti e regolazione tariffaria, l'ha svuotato della sua originaria funzione sistemica, riducendolo a uno strumento essenzialmente interno alla pianificazione economica del singolo operatore. Per chi realizza e conduce una discarica, il PEF rappresenta uno strumento fondamentale di pianificazione dell'investimento, di valutazione del rischio e di

sostenibilità dell'intero ciclo di vita dell'impianto. Senza un PEF credibile, nessun operatore sarebbe in grado di sostenere gli oneri finanziari, ambientali e patrimoniali connessi alla realizzazione di una discarica o di assicurare la copertura degli investimenti necessari a tal fine.

7. Il PEF come esercizio aritmetico e il tema del riscontro sulla solvibilità.

Le considerazioni sin qui svolte sulla progressiva perdita di funzione sistemica del piano economico-finanziario delle discariche sollevano un interrogativo ulteriore e più radicale: anche laddove si volesse riconoscere al PEF una residua funzione istruttoria – sia pure limitata alla verifica della coerenza interna del progetto imprenditoriale o alla determinazione parametrica delle garanzie finanziarie – rimarrebbe da chiarire se tale documento, per come è oggi concepito e richiesto dalla normativa vigente, sia effettivamente idoneo a fornire all'amministrazione procedente informazioni attendibili sulla capacità del proponente di dare concreta attuazione all'investimento dichiarato.

Il PEF previsto dall'articolo 8 del D.lgs. 36/2003 si configura, nella sostanza, come un esercizio aritmetico: un prospetto di costi e ricavi previsionali che, per quanto tecnicamente corretto ed internamente coerente, non è in grado di attestare la solvibilità effettiva del soggetto proponente, né la sua capacità di reperire le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione e la gestione dell'impianto.

Chiunque, disponendo di competenze tecniche adeguate o avvalendosi di consulenti specializzati, può redigere un PEF formalmente ineccepibile, nel quale i costi di realizzazione dell'impianto, gli oneri di gestione operativa, le spese di chiusura e quelle di post-gestione trentennale risultino puntualmente quantificati e bilanciati da ricavi attesi plausibili. Ma questo non dimostra affatto che il soggetto che presenta l'istanza disponga del capitale iniziale, dell'accesso al credito, delle garanzie patrimoniali o della solidità finanziaria necessarie per tradurre in realtà quelle previsioni contabili. Si tratta non di un difetto del PEF, ma di ma di un limite intrinseco dello strumento, che nasce per rappresentare l'equilibrio economico dell'iniziativa e non per verificare la capacità finanziaria del soggetto che la promuove.

L'ordinamento vigente, infatti, non prevede – nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica ai sensi dell'articolo 208 del D.lgs. 152/2006 – alcun obbligo istruttorio di verifica della capacità economico-finanziaria del proponente mediante procedure assimilabili alla *due diligence* tipica dei settori bancario o della finanza di progetto pubblica[7]. L'articolo 208 richiede che l'istanza sia corredata dal progetto definitivo e dalla documentazione tecnica prevista per la realizzazione, ma non contiene alcun riferimento ai requisiti di capacità economica del richiedente. Anche il comma 11, che disciplina i contenuti dell'autorizzazione, menziona le garanzie finanziarie (lettera g) ma non impone alcuna verifica preliminare della solidità patrimoniale o finanziaria del soggetto istante; anzi, le garanzie *«devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto»*, postponendo il controllo economico alla fase esecutiva. Ciò significa che l'intera fase di realizzazione rimane priva di qualsiasi forma di garanzia a tutela dell'amministrazione, della comunità e dell'ambiente.

[7] Il concetto di *due diligence* finanziaria come condizione per l'ingresso in settori ad alto rischio ambientale è elaborato, a contrario, dalla disciplina delle ICPE nell'ordinamento francese. L'art. L. 512-1 del *Code de l'environnement* condiziona il rilascio dell'autorizzazione alla dimostrazione delle *capacités techniques et financières* del richiedente, con produzione di bilanci e documentazione fiscale che l'autorità valuta non come adempimento formale ma come base per un giudizio di affidabilità economica (v. art. R. 516-2 Code de l'environnement, in www.legifrance.gouv.fr). Tale approccio – del tutto assente nell'art. 208 D.lgs. 152/2006 – dimostra che il legislatore italiano ha operato una scelta di sistema consapevole (o, come si argomenta nel testo, inconsapevolmente lacunosa) e non il mero adempimento di un vincolo sovranazionale.

Per gli impianti diversi dalle discariche il legislatore non richiede la presentazione di un autonomo piano economico-finanziario. Tuttavia, il progetto definitivo che deve corredare la domanda, se rispondente alla descrizione che data dall'art. 24 del DPR 207/2010, dovrebbe comprendere anche il quadro economico dell'opera. Si potrebbe pertanto ritenere che la funzione di rappresentazione dei costi e delle risorse necessarie alla realizzazione dell'impianto sia, in tali casi, assolta implicitamente da tale documento. Questa soluzione, tuttavia, presenta i medesimi limiti sistematici. Il quadro economico nasce nell'ambito della progettazione delle opere pubbliche come strumento volto a quantificare le somme che l'amministrazione dovrà impegnare per la realizzazione dell'intervento. Quando il progetto è invece presentato da un operatore privato che realizza l'opera con risorse proprie e a proprio rischio economico, la verifica amministrativa della correttezza del quadro economico perde gran parte della sua funzione originaria.
L'unico riferimento normativo alla verifica dei requisiti soggettivi si rinviene nell'articolo 195, comma 2, lettera g), del D.lgs. 152/2006, che attribuisce allo Stato la competenza per la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento ai soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212. Peraltro, Il regolamento previgente (d.m. 28 aprile 1998, n. 406) prevedeva una categoria specifica per la gestione di impianti fissi di smaltimento e recupero di titolarità di terzi (cat. 6) e una per gli impianti mobili (cat. 7). Entrambe non sono mai divenute operative. Per gli impianti mobili, l'efficacia della disciplina era espressamente subordinata all'introduzione di un presidio di garanzia finanziaria verso lo Stato mai realizzato, mentre per gli impianti fissi i requisiti definitivi non furono mai completati e l'iscrizione venne da ultimo chiusa. Con il regolamento vigente quelle categorie sono uscite del tutto dall'architettura dell'Albo, la relativa funzione essendo interamente riassorbita dal titolo autorizzativo di cui all'art. 208. E in ogni caso, quand'anche stabiliti e vigenti, i requisiti di iscrizione all'Albo attestano la sussistenza formale di determinati standard al momento dell'iscrizione, non la solvibilità continuativa del soggetto né la sua capacità di sostenere l'investimento specifico richiesto per la realizzazione di una discarica, che può comportare esborsi iniziali di entità rilevante, anche nell'ordine di decine di milioni di euro.
Quella che si delinea è una evidente lacuna ordinamentale: il sistema autorizzatorio si fonda sulla presunzione implicita che il soggetto che presenta l'istanza, dotato di un PEF internamente coerente, abbia anche la capacità di reperire le risorse necessarie per realizzare e gestire l'impianto.
La discarica è per definizione un'infrastruttura a ciclo lunghissimo, nella quale la fase economicamente più rilevante — quella della gestione post-operativa — si estende per decenni e resta esposta a variabili normative, tecniche e ambientali difficilmente anticipabili. Il costo reale dell'impianto non coincide con quello della sua realizzazione né con quello della sua gestione operativa, ma si dispiega in un orizzonte temporale che eccede di gran lunga quello tipico dell'investimento industriale. In questo arco temporale, il principio "chi inquina paga" agisce come una forza di chiusura del sistema: qualunque costo emerga, anche ex post, trova comunque un soggetto su cui gravare[8].

[8] Sul principio di imputazione dei costi di gestione post-operativa delle discariche e sulla sua prevalenza rispetto ai principi di certezza del diritto e tutela dell'affidamento, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 14 maggio 2020, causa C-15/19, AMA – Azienda Municipale Ambiente S.p.A. c. Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., ECLI:EU:C:2020:371, in cui la Corte ha affermato che, alla luce del principio «chi inquina paga», i costi della gestione successiva alla chiusura della discarica gravano sul detentore dei rifiuti anche con riferimento a discariche preesistenti, escludendo che la proroga del periodo di post-gestione integri un'applicazione retroattiva lesiva del legittimo affidamento. In dottrina, per un'analisi critica della decisione e dei suoi riflessi sui principi di legittimo affidamento e non retroattività, v. L. Daniele, M. Fabiani, *L'imputabilità dei costi di gestione delle discariche*

Se il sistema è strutturato in modo tale da garantire, in ogni caso, l'imputazione dei costi al detentore o al gestore — anche a distanza di anni e anche a fronte di sopravvenienze normative — allora diventa ancora più necessario interrogarsi su chi sia, in concreto, quel soggetto e sulla sua capacità di sostenere tali oneri. Non è più sufficiente verificare che il progetto sia tecnicamente compatibile o che il piano economico-finanziario sia internamente coerente. Occorre accertare, prima del rilascio dell'autorizzazione, che il soggetto che intende realizzare e gestire la discarica disponga di una struttura patrimoniale e finanziaria adeguata a sopportare un rischio che, per sua natura, non è né limitato né completamente prevedibile.
In assenza di tale verifica, il sistema si espone a un paradosso.
Da un lato, autorizza l'ingresso nel mercato di operatori che possono risultare fragili sotto il profilo economico, perché la soglia di accesso è costruita prevalentemente su requisiti tecnici e su una rappresentazione contabile prospettica quale il PEF. Dall'altro, attribuisce a quegli stessi operatori una responsabilità piena e potenzialmente illimitata nel tempo, confidando nella loro capacità di farvi fronte anche a distanza di decenni.
Il punto di equilibrio tra queste due dimensioni — accesso al mercato e imputazione dei costi — viene così spostato interamente sul piano dell'esecuzione, cioè su un momento nel quale l'amministrazione ha ormai esaurito i propri poteri selettivi e si trova, nella migliore delle ipotesi, a reagire a situazioni di inadempimento già verificatesi.
Se davvero si vuole che i costi ambientali gravino su chi li genera, occorre che il sistema autorizzativo sia in grado di selezionare a priori soggetti che abbiano la concreta capacità di sostenerli. Diversamente, l'attribuzione della responsabilità rischia di restare una costruzione giuridica priva di effettività, destinata a infrangersi contro l'insolvenza del soggetto obbligato[9].
In questa prospettiva, la debolezza istruttoria del PEF non rappresenta una mera imperfezione tecnica, ma il sintomo di una incoerenza più profonda. Ed è proprio questa asimmetria, resa evidente dall'evoluzione della giurisprudenza europea, a rendere non più rinviabile una scelta di fondo: o si accetta che il PEF resti uno strumento interno al progetto, rinunciando a qualsiasi pretesa di controllo economico-finanziario in sede autorizzativa, oppure lo si trasforma in un vero strumento istruttorio, affiancandolo a meccanismi idonei a verificare, in modo effettivo, la solidità del soggetto che chiede di entrare in un settore nel quale il tempo, più che il mercato, è il principale fattore di rischio.
Perché, nel caso delle discariche, il problema non è solo chi paga.
È, prima ancora, chi sarà ancora in grado di pagare tra trent'anni.

8. Il diritto comparato come specchio della lacuna ordinamentale italiana.

dismesse secondo una recente sentenza della Corte di giustizia: il caso "Malagrotta", in *Eurojus*, n. 4/2020, p. 43 ss.

[9] Per il dibattito sul nesso causale e sui limiti applicativi del principio «chi inquina paga» nell'ordinamento interno v. Cass. civ., SS.UU., 1° febbraio 2023, n. 3077, in cui le Sezioni Unite hanno chiarito che il criterio di imputazione della responsabilità per danno ambientale non può prescindere né dall'accertamento del nesso causale tra l'attività posta in essere dall'operatore e l'inquinamento, né dall'accertamento del necessario elemento psicologico (dolo o colpa) del responsabile, escludendo così che il principio «chi inquina paga» possa fondare una responsabilità di tipo oggettivo a carico del proprietario incolpevole, tenuto all'adozione di misure di messa in sicurezza di emergenza pur in difetto dell'individuazione dell'effettivo autore della contaminazione; nella medesima pronuncia la Corte ribadisce altresì l'inapplicabilità degli artt. 2050 e 2051 c.c., stante la natura speciale del Codice dell'ambiente, che àncora la disciplina dell'illecito ecologico a un corpo normativo autonomo rispetto a quello dell'illecito civile ordinario di cui agli artt. 2043 ss. c.c. Per un commento alla decisione v. R. Leonardi, *A ciascuno il suo: le Sezioni Unite della Corte di Cassazione intervengono sulla portata del principio del "chi inquina paga" e sul sistema distributivo delle responsabilità ambientali*, in *Giustizia Insieme*, 3 maggio 2023; nonché L. Scuto, *nota a Cass. civ., SS.UU., 1° febbraio 2023, n. 3077*, in *CERIDAP*, fasc. 2/2023, p. 252 ss. In questo quadro, il rischio che l'autorizzazione venga rilasciata a soggetti insolventi determina una rottura strutturale tra imputazione formale della responsabilità e sua effettività sostanziale, che il sistema – come si argomenta nel testo – non è attrezzato a prevenire in sede di istruttoria.

Un confronto, anche sommario, tra due dei principali ordinamenti europei che hanno recepito la Direttiva 1999/31/CE conferma che la lacuna istruttoria italiana non è una scelta sistematica consapevole, ma un'anomalia nel panorama comparato. La Direttiva, sul punto, lascia agli Stati membri un margine pieno: l'art. 8 condiziona il rilascio del permesso alla competenza tecnica del gestore e alla costituzione di adeguate garanzie finanziarie da parte del richiedente prima dell'avvio delle operazioni di smaltimento, ma non impone alcuna verifica della solidità finanziaria del proponente.

8.1. Il sistema francese.

Nell'ordinamento d'Oltralpe[10], le installazioni di stoccaggio di rifiuti non pericolosi (ISDND) sono soggette al regime autorizzatorio previsto dal *Code de l'environnement*. Il rilascio dell'autorizzazione presuppone la verifica delle *capacités techniques et financières* (capacità tecnica e finanziaria) del richiedente, conformemente a quanto stabilito dall'articolo L181-27 del *Code*. Capacità che il *pétitionnaire* (richiedente) deve allegare alla domanda di autorizzazione o, quando queste non fossero costituite al momento della presentazione della stessa, le modalità previste per conseguirle (articolo D181-15-2, comma 3). In ogni caso, queste dovranno essere conseguire entro la messa in esercizio dell'impianto. Ma ciò che rileva, in particolare, ai fini del presente articolo è lo scopo delle predette: permettere al richiedente di condurre il suo progetto nel rispetto degli interessi sensibili menzionati nell'articolo L511-1 e di soddisfare gli obblighi dell'articolo L512-6-1 in caso di cessazione dell'attività.
Il legislatore francese si preoccupa affinché sin dalla domanda o, comunque, prima dell'avvio dell'attività, il richiedente dimostri di possedere le capacità tecniche e finanziarie per fare fronte agli obblighi derivati dalla gestione nel lungo termine del sito.
A questo controllo sulla capacità del proponente — che opera *a monte*, come condizione del titolo — si affianca il meccanismo, di natura diversa, delle *garanties financières* (articoli L516-1 e R516-1 del *Code*). Se la *capacité financière* è un giudizio prognostico sull'idoneità del soggetto a condurre l'attività, le *garanties financières* sono invece una garanzia patrimoniale concreta e vincolata, che il gestore deve costituire prima della messa in attività dell'impianto e mantenere per l'intera durata della gestione.
Le forme che tali garanzie possono assumere sono elencate dall'articolo R516-2, I, del *Code*: l'impegno scritto di un istituto di credito, di una società di finanziamento, di un'impresa di assicurazione o di una società di mutua fideiussione; la *consignation* presso la *Caisse des dépôts et consignations*; la garanzia autonoma (ai sensi dell'articolo 2321 del Code civil) della società controllante; un fondo di garanzia privato di settore; e — qui sta il dato che rileva specificamente per le discariche — un *fonds de garantie géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* (articolo R516-2, I, lett. c). Quest'ultima forma di garanzia, di natura pubblica, è prevista dal legislatore francese esclusivamente per le installazioni di smaltimento dei rifiuti, non è accessibile alle altre categorie di impianti soggetti all'obbligo. La sua riserva ai soli rifiuti è significativa, perché segnala che proprio per le discariche l'ordinamento ha predisposto un presidio rafforzato, affiancando agli ordinari strumenti di garanzia di mercato uno strumento pubblico dedicato.

8.2. Il sistema tedesco.

[10] I riferimenti normativi sono tratti dal *Code de l'environnement*, nella versione vigente, consultabile sul sito ufficiale Légifrance (www.legifrance.gouv.fr).

L'esperienza tedesca offre un esempio interessante dell'evoluzione dei modelli di garanzia economico-finanziaria nel settore delle discariche. Nella formulazione originaria della Deponieverordnung del 24 luglio 2002[11], adottata per dare attuazione alla direttiva 1999/31/CE sulle discariche, il legislatore non si limitava infatti a richiedere la prestazione di una garanzia finanziaria, ma subordinava il rilascio del titolo autorizzativo ad una preventiva verifica della capacità economica complessiva del proponente. Il §19, rubricato *Sicherheitsleistung* (letteralmente «deposito cauzionale», il corrispondente delle nostre garanzie finanziarie), stabiliva espressamente che il *Träger des Vorhabens* (richiedente) dovesse dimostrare, già in sede di domanda di autorizzazione, di essere *finanziell leistungsfähig*, ossia finanziariamente solvibile e dotato di adeguata capacità economica, per le fasi di realizzazione, esercizio e post-gestione della discarica. Lo stesso comma precisava che tale dimostrazione dovesse essere fornita provando di essere in grado di prestare una garanzia finanziaria o un presidio equivalente.

Il sistema delineato dal legislatore tedesco del 2002 si articolava pertanto su due livelli distinti ma complementari. Da un lato vi era il vaglio della solvibilità dell'operatore, configurato come requisito autonomo per l'ottenimento dell'autorizzazione; dall'altro la prestazione della *Sicherheitsleistung*, destinata a garantire l'adempimento degli obblighi imposti durante la fase di esercizio e di post-gestione. La garanzia doveva essere costituita prima dell'avvio della fase di abbancamento e l'autorità competente era chiamata a determinarne tipologia, estensione e ammontare.

Particolarmente significativa era l'ampiezza delle forme di garanzia ammesse.

Accanto agli strumenti previsti dal § 232 del *Bürgerliches Gesetzbuch*, la norma consentiva infatti all'autorità di richiedere o ammettere garanzie equivalenti quali fideiussioni infragruppo, garanzie o promesse di pagamento rilasciate da istituti di credito e persino accantonamenti contabili d'esercizio (*betriebliche Rückstellungen*). La disciplina prevedeva inoltre la revisione periodica dell'importo garantito per preservarne il valore reale nel tempo e adeguarlo all'evoluzione degli obblighi gravanti sul gestore[12].

Con il riordino della disciplina operato dalla Deponieverordnung del 27 aprile 2009, entrata in vigore il 16 luglio dello stesso anno, questo assetto è stato tuttavia parzialmente modificato. Il legislatore ha conservato la disciplina della garanzia finanziaria, oggi collocata nel § 18, mantenendo la determinazione amministrativa della sua entità, la possibilità di utilizzare forme equivalenti alla fideiussione e il meccanismo di revisione periodica.

Non è stato invece riprodotto, almeno nella medesima forma espressa, l'obbligo di dimostrare la *finanziell leistungsfähigkeit* del proponente quale autonomo requisito autorizzativo. La verifica preventiva della solvibilità, che nel testo del 2002 costituiva un presupposto esplicitamente enunciato per il rilascio del titolo, non compare più nella disciplina vigente.

Sotto questo profilo il modello tedesco contemporaneo appare più vicino a quello italiano di quanto non fosse nella sua formulazione originaria. Anche in Germania, la tutela dell'interesse pubblico risulta oggi affidata principalmente alla determinazione amministrativa della garanzia finanziaria e al controllo della sua adeguatezza nel tempo, piuttosto che ad un autonomo giudizio normativamente tipizzato sulla capacità economica

[11] Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina tedesca si vedano la Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung – DepV) del 24 luglio 2002 (BGBl. I 2002, S. 2807), adottata in attuazione della direttiva 1999/31/CE, e la successiva Deponieverordnung del 27 aprile 2009 (BGBl. I 2009, S. 900), oggi vigente nel testo consolidato da ultimo modificato nel 2024. Entrambi i testi sono consultabili attraverso il portale ufficiale della legislazione federale tedesca (Gesetze im Internet), curato dal Bundesministerium der Justiz e dal Bundesamt für Justiz. Sul regime delle garanzie finanziarie e sulla possibilità di utilizzare accantonamenti contabili (betriebliche Rückstellungen) quali forme equivalenti di garanzia si veda inoltre BVerwG, 26 giugno 2008, 7 C 50.07.

[12] § 19, comma 5, della DepV del 2002: *«Die finanzielle Sicherheit ist regelmäßig von der zuständigen Behörde mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Sicherheit zu überprüfen; sie ist erneut festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen Sicherheit und angestrebtem Sicherungszweck erheblich geändert hat.»*

complessiva dell'operatore. Ciò non significa che ogni valutazione sull'affidabilità finanziaria del gestore sia venuta meno. La documentazione amministrativa di alcuni Länder continua, infatti, a individuare nella fideiussione bancaria autonoma la forma ordinaria di prestazione della garanzia finanziaria. In tal senso si esprime, ad esempio, il LANUV-Arbeitsblatt 49 del Nordreno-Vestfalia, precisando che *«im Regelfall wird eine Sicherheitsleistung als selbstschuldnerische Bankbürgschaft erbracht»*[13]. L'affermazione, pur riferita alla prassi di uno specifico Land e non generalizzabile all'intero ordinamento federale, costituisce un riferimento significativo per ritenere che le garanzie bancarie continuino ad occupare una posizione di rilievo nell'applicazione concreta della disciplina.
Si tratta, comunque, di un controllo che opera in modo indiretto, mediato dal mercato del credito, mentre il recepimento originario della direttiva discariche aveva scelto di consacrare la capacità finanziaria del proponente in un requisito giuridico espresso e autonomamente verificabile dall'autorità amministrativa.

9. Considerazioni conclusive: espunzione o valorizzazione del PEF.

La questione, in definitiva, non è se il PEF debba o meno continuare a essere richiesto, ma se tale documento, per come è oggi concepito, sia sufficiente a fornire all'amministrazione procedente le garanzie necessarie per autorizzare un impianto destinato a operare per decenni.
La risposta che emerge dall'analisi sin qui svolta è negativa. In assenza di qualsiasi meccanismo di verifica della capacità finanziaria del proponente, il PEF rimane un esercizio aritmetico che attesta la coerenza interna di un progetto, non la sua attuabilità concreta.
Prima ancora di chiedersi come colmare tale lacuna, occorre tuttavia interrogarsi su un presupposto che l'impostazione corrente dà per scontato, ossia che spetti all'amministrazione regionale, in sede di autorizzazione, esprimere un giudizio sulla solidità patrimoniale e sulla solvibilità del proponente.
L'art. 208 concerne un'autorizzazione: un atto che rimuove un limite all'esercizio di un'attività, subordinandolo all'accertamento che l'attività stessa — non il soggetto che la esercita — sia conforme a requisiti tecnici, ambientali e sanitari. Rispetto a questo schema, la verifica della solvibilità del soggetto costituisce un corpo estraneo, appartenendo alla logica del contraente o del vigilato, non a quella del soggetto autorizzato.
Non a caso, nei settori in cui l'ordinamento effettivamente impone un vaglio della capacità economico-finanziaria, tale vaglio trova sempre una giustificazione che qui difetta. Negli appalti e nelle concessioni i requisiti di capacità — fatturato minimo, referenze bancarie, attestazioni di qualificazione — si spiegano perché l'amministrazione è la controparte che affida e remunera la prestazione, ma nell'art. 208 la Regione non paga il gestore, il quale si remunera sul mercato attraverso i prezzi di conferimento. Nel settore bancario, assicurativo e dell'intermediazione finanziaria, i requisiti patrimoniali e di onorabilità sono posti a presidio della tutela del risparmio e della stabilità del sistema, sono per ciò stesso affidati ad autorità di vigilanza specializzate, non all'ufficio che rilascia un *permesso*.
Esiste un terzo modello, l'unico che davvero somiglia a ciò di cui qui si discute.
L'esempio paradigmatico è l'accesso alla professione di trasportatore su strada, ove la normativa comunitaria subordina l'iscrizione all'albo e l'esercizio dell'attività alla dimostrazione di un'idoneità finanziaria parametrata su soglie patrimoniali predeterminate e commisurate alla dimensione del parco veicoli. La differenza decisiva, tuttavia, sta proprio nella struttura del requisito: una soglia oggettiva, predeterminata e uniforme, non un giudizio discrezionale di solvibilità formulato caso per caso, in base al progetto. A ciò si aggiunge un limite di competenza istituzionale: una struttura tecnica regionale, deputata alla tutela

[13] LANUV Nordrhein-Westfalen, *Festlegung von Sicherheitsleistungen für Deponien*, Arbeitsblatt 49, 2025.

ambientale, non è attrezzata per condurre un'analisi di merito creditizio — il che spiega perché, ove davvero si volesse percorrere questa strada, l'unica via praticabile sarebbe quella dell'asseverazione da parte di soggetti qualificati e indipendenti, non quella della valutazione diretta da parte dell'ufficio procedente. Il problema non è che l'amministrazione regionale svolga *male* la valutazione di solidità del proponente. Essa è, molto più semplicemente, il soggetto sbagliato, come l'autorizzazione ambientale è lo strumento sbagliato per una funzione di vaglio finanziario di tipo discrezionale. Il difetto è dunque strutturale.

Tutto ciò impone al legislatore una scelta netta: o si esclude il PEF dal perimetro della valutazione istruttoria, lasciandolo nella disponibilità del progetto come strumento di pianificazione interno all'operatore ma esentando l'amministrazione da qualsiasi obbligo di verifica sostanziale, oppure gli si restituisce dignità istruttoria, ricalibrandone però la funzione alla luce tanto del mutato contesto regolatorio nazionale quanto dei limiti appena evidenziati.

La prima soluzione presenterebbe il vantaggio di una duplice coerenza. Sul piano regolatorio, se il baricentro della regolazione economica si è spostato su ARERA e il PEF ha perso la funzione di orientamento del sistema tariffario, non avrebbe più senso imporre all'amministrazione regionale di esaminare un documento che essa non è più chiamata a validare sotto il profilo economico-finanziario. Sul piano sistematico, essa restituirebbe l'autorizzazione alla sua natura propria, circoscrivendone l'oggetto a ciò che le è connaturale — l'adeguatezza tecnico-ambientale del progetto e le garanzie finanziarie che l'art. 208, comma 11, già contempla.

La seconda soluzione presenterebbe, di contro, il vantaggio di ricondurre il documento a una funzione utile nel nuovo assetto: non più strumento di controllo tariffario, ma elemento di un giudizio sulla sostenibilità economica del progetto imprenditoriale e sulla capacità del soggetto di reperire le risorse necessarie a dare attuazione all'investimento. Perché tale valorizzazione sia legittima, tuttavia, essa non può tradursi in un apprezzamento discrezionale rimesso all'ufficio, bensì deve assumere la forma di un requisito di idoneità finanziaria costruito sul modello dei mercati regolati: una soglia oggettiva e predeterminata, parametrata all'entità dell'investimento e uniforme nella sua doverosità, la cui verifica sia se del caso affidata all'asseverazione di un soggetto qualificato e indipendente. Solo a queste condizioni il PEF conserverebbe un'utilità residua ma effettiva, evitando tanto la perpetuazione di un adempimento formale svuotato di contenuto, quanto l'aggravio di un controllo invasivo, discrezionale e indifferenziato.

In entrambi i casi, ciò che la riformulazione qui proposta mette in luce è che la scelta non corre più tra il mantenere e l'espungere un documento, ma tra due modi di rispettare la natura dell'autorizzazione di cui all'art. 208: l'uno che ne riconosce i limiti rinunciando a un vaglio finanziario a essa estraneo, l'altro che quel vaglio ammette soltanto a patto di spogliarlo di ogni discrezionalità e di ricondurlo entro le forme oggettive proprie dei mercati regolati. Ciò che in nessun caso appare più sostenibile è lo stato presente, nel quale il PEF è richiesto e valutato senza che siano definiti né l'oggetto né le conseguenze di tale valutazione: un adempimento sospeso tra forma e sostanza, che sarebbe più onesto eliminare o ricostruire su basi finalmente coerenti.

PATRONE O., *La rilevanza istruttoria del piano economico-finanziario delle discariche nel mutato contesto programmatico e regolatorio nazionale.*, in *Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2026, p. 15.

doc. 04

Il ravvedimento operoso come opportunità reale di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi: l'occasione mancata di attenuare la tenaglia repressiva nel diritto penale ambientale.

di ENRICO NAPOLETANO

Contributo sottoposto a procedimento di revisione (single blind) e approvato per la pubblicazione

SOMMARIO – 1. Il diritto vigente e le lacune strutturali del sistema premiale. – **1.1.** Il ravvedimento operoso tra funzione premiale e limiti applicativi. – **1.2.** La confisca obbligatoria e il paradosso della bonifica penalizzata. – **1.3.** L'ordine di ripristino e il difetto di coordinamento con il procedimento amministrativo di bonifica. – **2.** Le proposte di riforma e il loro mancato recepimento. – **2.1.** La proposta di introduzione di una causa di non punibilità per i reati colposi ambientali. – **2.2.** Le proposte di coordinamento tra ravvedimento operoso, confisca e ordine di ripristino nel parere AG 375. – **3.** Valutazione comparativa delle proposte e benefici sistematici. – **3.1.** I vantaggi della riforma dell'art. 452-*decies* c.p. – **3.2.** I benefici del coordinamento tra confisca, ripristino e ravvedimento operoso. – **4.** La Direttiva (UE) 2024/1203 e le occasioni mancate del legislatore nazionale. – **5.** Verso una riforma organica del sistema. – **5.1.** I tre pilastri della riforma. – **5.2.** La sospensione obbligatoria del processo e l'accelerazione del procedimento amministrativo di bonifica. – **5.3.** La distinzione tra impresa virtuosa e criminalità ambientale organizzata. – **5.4.** La proposta normativa *de lege ferenda*. – **6.** Conclusioni.

ABSTRACT – *Il sistema penale ambientale vigente – anche dopo il recepimento della Direttiva (UE) 2024/1203 ad opera del D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81 – non ha colmato la lacuna strutturale che rende la confisca e l'ordine obbligatorio di ripristino strumenti paradossalmente ostativi alla bonifica. Due proposte normative elaborate dall'Autore – la prima formulata in sede di conversione del d.l. 8 agosto 2025, n. 116 (c.d. «Terra dei Fuochi») e trasfusa nell'ordine del giorno G/1625/5/2, la seconda contenuta nel parere AG 375 della Commissione Giustizia del Senato sul recepimento della Direttiva 2024/1203 – avrebbero dovuto rispettivamente introdurre una causa di non punibilità per i reati colposi condizionata all'avvio spontaneo dell'iter di bonifica (proposta di modifica dell'art. 452-decies c.p.) e coordinare la confisca e l'ordine di ripristino con l'avvenuto completamento della bonifica stessa (proposte di modifica degli artt. 452-undecies e 452-duodecies c.p.). Nessuna di esse è stata recepita dal legislatore. L'art. 452-decies e l'art. 452-duodecies c.p. rimangono invariati nel loro testo originario, perpetuando le irrazionalità del sistema. Il contributo analizza le lacune del diritto vigente, misura il beneficio che il recepimento di ciascuna proposta avrebbe apportato – con una valutazione comparativa che riconosce alla prima un respiro più ampio e sistematico rispetto alla seconda – e delinea i tratti di una riforma organica che abbraccia, oltre al piano penale, la necessaria accelerazione del procedimento amministrativo di bonifica.*

KEY-WORDS – Confisca; bonifica; art. 452-*decies* c.p.; art. 452-*undecies* c.p.; art. 452-*duodecies* c.p.; ravvedimento operoso; sospensione del processo; D.lgs. n. 81/2026; Direttiva (UE) 2024/1203.

1. Il diritto vigente e le lacune strutturali del sistema premiale.

1.1. Il ravvedimento operoso tra funzione premiale e limiti applicativi.

L'art. 452-*decies* c.p. – rimasto invariato nel suo testo originario introdotto dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 e non modificato dal D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81, di recepimento della Direttiva (UE) 2024/1203 – disciplina il c.d. ravvedimento operoso nei delitti ambientali. La disposizione prevede, al primo comma, una riduzione di pena dalla metà ai due terzi per il soggetto che, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, si adoperi per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero provveda concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi. Al secondo comma è prevista la facoltà del giudice di sospendere il procedimento per un tempo non superiore a due anni – elevato a tre nei casi più gravi – al fine di consentire le attività di risanamento, con possibilità di estensione.
Il meccanismo, nella sua *ratio*, punta a realizzare un duplice obiettivo: incentivare le condotte *post-delictum* riparatorie e alleggerire il carico sanzionatorio sui soggetti che dimostrano concreta volontà di bonifica. Nella prassi applicativa, tuttavia, esso manifesta lacune strutturali di notevole rilievo. In primo luogo, la sospensione del procedimento è meramente facoltativa: spetta al giudice – sulla base di una valutazione discrezionale sulla «concreta volontà» dell'imputato – decidere se concederla o meno, con l'effetto che l'incentivo alla bonifica risulta fortemente dipendente dall'orientamento del singolo ufficio giudiziario[1]. In secondo luogo, la norma non prevede alcuna causa di non punibilità per i reati colposi: il soggetto che, pur avendo causato l'evento inquinante senza dolo, provveda spontaneamente e senza ritardo all'attivazione dell'*iter* amministrativo e all'avvio delle attività di risanamento, non può avvalersi di alcuna esenzione dalla responsabilità penale ma soltanto di una riduzione della pena e, eventualmente, della sospensione del procedimento. In terzo luogo – e questa è la lacuna più grave sul piano sistematico – l'art. 452-*decies* c.p. non risolve il cortocircuito tra tempo processuale penale e tempo amministrativo di bonifica. L'iter disciplinato dagli artt. 242 e ss. del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 è strutturalmente incompatibile con i termini processuali. La procedura di bonifica prevede fasi analitiche (piano di caratterizzazione, analisi di rischio, progetto operativo) la cui approvazione da parte delle autorità competenti richiede, nella prassi, periodi che vanno da tre a sette anni. Il limite biennale – o triennale nelle ipotesi più gravi – della sospensione prevista dall'art. 452-*decies*, comma 2 c.p. è, quindi, strutturalmente insufficiente a coprire l'intera durata dell'*iter* amministrativo: il processo penale riprende il suo corso prima che la bonifica sia completata, con il risultato che l'imputato non può avvalersi della clausola di inapplicabilità della confisca di cui all'art. 452-*undecies*, ultimo comma c.p., che presuppone l'«efficace» completamento delle attività di risanamento.

1.2. La confisca obbligatoria e il paradosso della bonifica penalizzata.

L'art. 452-*undecies* c.p. introduce, in caso di condanna per i delitti del Titolo VI-bis, la confisca obbligatoria – diretta o per equivalente – delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commetterlo. L'ultimo comma della disposizione prevede una clausola premiale: *«L'istituto della confisca non trova applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto allo smaltimento o recupero dei rifiuti, alla*

[1] Sul carattere facoltativo della sospensione e sulla sua dipendenza dalla valutazione giudiziale, v. MOLINO P., *Rel. n. III/04/2015, Ufficio del Massimario*, Corte di Cassazione, 29. Il problema è stato sollevato in dottrina da DI LANDRO A., *Vecchie e nuove questioni in tema di rapporto tra procedimento penale e procedimento amministrativo di bonifica*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 431 ss.

messa in sicurezza, alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi». Il presupposto dell'«efficace» completamento delle attività di risanamento è dirimente: la confisca non viene meno per effetto della mera volontà di bonificare né per l'avvio dell'*iter* amministrativo né per il completamento di fasi intermedie del procedimento *ex* artt. 242 ss. del Codice ambientale. Essa cessa di operare soltanto a fronte del completamento dell'intero ciclo di bonifica, certificato dall'autorità competente.

La Corte di Cassazione ha confermato questa lettura restrittiva: con la Sentenza n. 15965 del 2020, la Terza Sezione Penale ha chiarito che il meccanismo premiale del quarto comma non si estende alle contravvenzioni ambientali – per le quali vige il diverso regime dell'art. 257, comma 4 – e ha ribadito che la clausola di inapplicabilità della confisca presuppone il completamento effettivo, non solo l'avvio, delle attività di risanamento[2]. Con la Sentenza n. 12388 del 2017, la stessa Sezione ha precisato che la condizione di non punibilità *ex* art. 257, comma 4 opera esclusivamente quando le attività di bonifica siano state eseguite nel rispetto dei progetti approvati ai sensi degli artt. 242 ss., escludendo qualsiasi equivalente operatività della clausola in presenza di un *iter* ancora in corso[3].

La limitazione dell'art. 452-*undecies* c.p. ai soli delitti del Titolo VI-bis genera, inoltre, un disallineamento sistematico rispetto all'art. 452-*decies* c.p. il cui ambito applicativo non è delimitato in modo corrispondente. Il ravvedimento operoso è, in linea di principio, invocabile anche per i reati ambientali previsti dal D.lgs. 152/2006 ma quando il reato appartiene a questo *corpus* – e non al Titolo VI-bis – l'imputato che si ravvede e bonifica non può beneficiare dell'esclusione della confisca, perché quella clausola premiale è riservata ai soli delitti codicistici. Ne risulta una frattura nel sistema: la bonifica volontaria è incentivata (in astratto) dall'art. 452-*decies* c.p. per un'ampia platea di reati ma il beneficio patrimoniale più rilevante – la non applicazione della confisca – opera soltanto per la fascia più grave delle fattispecie, lasciando senza copertura premiale adeguata la vasta area dei reati del Codice ambientale che costituiscono il cuore quantitativo del contenzioso penale ambientale. Questo disallineamento avrebbe richiesto, già in sede di approvazione della L. 68/2015, una norma di raccordo; il D.lgs. 81/2026 ha perduto l'occasione di introdurla.

La combinazione tra l'insufficienza temporale della sospensione *ex* art. 452-*decies* c.p. e il presupposto dell'«efficace» completamento richiesto dall'art. 452-*undecies* genera quello che può definirsi il «paradosso della bonifica penalizzata»: il sequestro preventivo finalizzato alla confisca (art. 321, comma 2 c.p.p.) può essere disposto fin dalle primissime fasi delle indagini e colpisce proprio quei beni – impianti, attrezzature, mezzi, liquidità – che l'imputato necessiterebbe per completare le operazioni di risanamento. La misura ablatoria provvisoria blocca i mezzi necessari alla bonifica, rendendo strutturalmente impossibile quel completamento «efficace» che costituisce l'unica condizione per evitare la confisca definitiva. Il sistema si avvita su sé stesso, trasformando la sanzione in un ostacolo alla rimediazione.

A questa lacuna strutturale si aggiunge una frattura di coordinamento normativo che l'articolato vigente non risolve e che il D.lgs. 81/2026 non ha sanato. L'art. 452-*undecies* c.p., nella sua formulazione attuale, limita esplicitamente l'operatività della confisca – e del correlato meccanismo premiale del quarto comma – ai delitti del Titolo VI-bis del codice penale. Ne rimangono escluse le contravvenzioni e i reati previsti dal D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che costituiscono invece il serbatoio applicativo più frequente nel contenzioso

[2] Cass. Pen., Sez. III, Sent. n. 15965 dell'11 febbraio 2020: la sentenza esclude l'applicazione della confisca ex art. 452-undecies alle contravvenzioni ambientali e chiarisce che il presupposto dell'efficace completamento della bonifica implica il completamento dell'intero iter, non solo di fasi parziali.

[3] Cass. Pen., Sez. III, Sent. n. 12388 del 21 febbraio 2017; sul punto, v. anche Cass. Pen., Sez. III, Sent. n. 13281 del 23 marzo 2021 ambito applicativo dell'art. 257 co. 4 limitato ai reati commessi con la stessa condotta di inquinamento oggetto della bonifica.

ambientale quotidiano: gli illeciti in materia di gestione dei rifiuti (artt. 256 ss.), le violazioni sulle emissioni in atmosfera (art. 279), gli scarichi non autorizzati (art. 137). Per questi reati, il ravvedimento operoso *ex* art. 452-*decies* c.p. è astrattamente applicabile – la disposizione non distingue tra delitti del Titolo VI-bis e reati del Codice ambientale – ma il meccanismo premiale sulla confisca (art. 452-*undecies*, u.c.) non opera, perché quella norma si riferisce esclusivamente ai delitti del Titolo VI-bis. Il risultato è un sistema asimmetrico: l'imputato per un reato del Codice ambientale che si ravvede e bonifica può aspirare alla riduzione di pena prevista dall'art. 452-*decies* c.p. ma non può avvalersi dell'esclusione della confisca contemplata dall'art. 452-*undecies*, u.c. c.p., con l'effetto paradossale che chi commette il reato meno grave (contravvenzionale) riceve un trattamento più severo sul piano patrimoniale rispetto a chi è imputato di un delitto del Titolo VI-bis e bonifica efficacemente prima dell'apertura del dibattimento. Questa discrasia, che dipende dalla disomogeneità dell'ambito applicativo dei due istituti e dall'assenza di una disciplina di raccordo, non è stata corretta né dalla L. 68/2015 né dal D.lgs. 81/2026: costituisce un argomento ulteriore – e autonomo – a favore di un intervento riformatore organico che unifichi il trattamento premiale per tutte le condotte di bonifica volontaria, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del reato sottostante.

1.3. L'ordine di ripristino e il difetto di coordinamento con il procedimento amministrativo di bonifica.

L'art. 452-*duodecies* c.p. dispone che, quando il giudice pronuncia sentenza di condanna o di applicazione della pena concordata per taluno dei delitti del Titolo VI-bis, ordini il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione a carico del condannato e dei soggetti di cui all'art. 197 c.p. Il secondo comma precisa che al ripristino dello stato dei luoghi si applicano le disposizioni di cui al Titolo II della Parte sesta del Codice ambientale in materia di ripristino ambientale.
La disposizione presenta due caratteristiche strutturali che la rendono problematica in combinazione con il meccanismo premiale del ravvedimento operoso. In primo luogo, l'ordine di ripristino ha natura indefettibile: il legislatore ha intenzionalmente sottratto al giudice ogni discrezionalità, rendendo l'ordine automatico in presenza di condanna. Anche qualora l'imputato abbia già completato – o stia completando – le attività di bonifica in sede di ravvedimento operoso *ex* art. 452-*decies* c.p., il giudice è tenuto a emettere l'ordine di ripristino *ex* art. 452-*duodecies* c.p., potendo al più coordinarsi con quanto già eseguito sul piano amministrativo. Questa sovrapposizione genera incertezze applicative sul piano del *ne bis in idem* sostanziale e dell'esecuzione dell'ordine: se la bonifica è già stata certificata dall'autorità amministrativa, l'ordine giudiziale di ripristino rischia di risultare privo di oggetto autonomo oppure di imporre al condannato, formalmente, obblighi già adempiuti, con conseguenti difficoltà nell'esecuzione della sentenza. In secondo luogo, il rimando al Titolo II della Parte sesta del Codice ambientale non risolve – ma anzi complica – il coordinamento con l'*iter* di bonifica *ex* art. 242 già avviato in sede di ravvedimento. Il richiamo alle disposizioni sul «danno ambientale» (artt. 299 ss.), che presuppongono un accertamento in contraddittorio con lo Stato e con l'ente territoriale competente, sovrappone due procedimenti – quello penale di esecuzione dell'ordine di ripristino e quello amministrativo di bonifica – senza che il legislatore abbia previsto un meccanismo di raccordo o di prevalenza dell'uno sull'altro. Ne risulta un doppio binario di fatto privo di coordinamento normativo che espone il condannato virtuoso – quello che ha già bonificato – a obblighi esecutivi ridondanti e non offre alcuna utilità aggiuntiva alla tutela ambientale.

2. Le proposte di riforma e il loro mancato recepimento.

2.1. La proposta di introduzione di una causa di non punibilità per i reati colposi ambientali.

In sede di conversione del decreto-legge 8 agosto 2025, n. 116 (c.d. «Terra dei Fuochi») presso la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, è stato presentato e accolto l'ordine del giorno G/1625/5/2 (già em. 1.55, testo 21), con il quale il Governo si è formalmente impegnato a valutare l'adozione di misure normative nella direzione indicata dall'Autore[4]. La proposta riguardava, in primo luogo, l'art. 452-*decies* c.p. e puntava a introdurre una specifica causa di non punibilità per i reati colposi ambientali, costruita sul modello di quella già prevista dall'art. 257, comma 4 per la contaminazione da fonti puntuali, ma con un campo di applicazione più ampio e con un presupposto temporale ancorato non al completamento della bonifica bensì al suo avvio spontaneo e senza ritardo, in conformità dell'*iter* amministrativo previsto dagli artt. 242 ss.
La logica della proposta era quella di anticipare il momento rilevante ai fini dell'esonero dalla responsabilità penale: non il completamento della bonifica – presupposto impossibile da soddisfare entro i termini processuali – ma l'attivazione spontanea e diligente dell'*iter* amministrativo di risanamento. Il soggetto che, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, avesse attivato l'*iter* e avviato le attività di smaltimento, recupero, messa in sicurezza, bonifica o ripristino avrebbe potuto beneficiare di una causa di non punibilità, ferma restando l'azione civile per il risarcimento del danno ambientale. Il meccanismo si innestava direttamente sull'art. 452-*decies* c.p., integrandone il contenuto con un'ipotesi di non punibilità che affiancava la già esistente riduzione di pena.
Questa proposta si distingue per la sua natura sistematica e per il suo impatto trasversale: riguardava non solo il profilo della confisca ma la risposta penale nella sua interezza, operando a monte della condanna stessa. La non punibilità condizionata all'avvio spontaneo della bonifica avrebbe svuotato di oggetto – almeno per i reati colposi – tanto la confisca quanto l'ordine di ripristino *ex* art. 452-*duodecies* c.p., poiché in assenza di condanna nessuna delle due misure avrebbe potuto essere applicata. Si trattava, in altri termini, di una soluzione a monte, capace di incidere sull'intero impianto repressivo con un'unica disposizione normativa di portata generale.
Un profilo di assoluto rilievo, finora non adeguatamente valorizzato nel dibattito scientifico, è quello del beneficio economico che la proposta avrebbe prodotto per la finanza pubblica. Il meccanismo incentivante non avrebbe soltanto ridotto la pressione sanzionatoria sull'impresa: avrebbe trasferito sull'imputato i costi dell'intero intervento di bonifica, sottraendoli alla collettività. In assenza di un imputato che bonifica, il sito contaminato rimane tale e il suo risanamento, ove avvenga, grava sui bilanci pubblici (fondi nazionali per i siti di interesse nazionale, risorse regionali, contributi del PNRR). Con la proposta di cui all'ordine del giorno G/1625/5/2, per contro, il terreno bonificato o ripristinato sarebbe restituito in condizioni conformi agli *standard* ambientali a cura e a spese dell'imputato, come condizione per l'accesso al beneficio della non punibilità: il sistema penale diventerebbe, in questo senso, uno strumento di politica ambientale a costo zero per l'ente pubblico. Il Primo Rapporto sul Mercato delle Bonifiche (REF Ricerche / Agenia, 2025) ha stimato il valore potenziale inespresso del settore tra 43 e 92 miliardi di euro – quasi il doppio dell'intera legge di bilancio 2026 nel solo scenario minimo – un potenziale che resta compresso anche per l'assenza di strumenti normativi capaci di incentivare i privati ad

[4] Ordine del giorno G/1625/5/2 (già em. 1.55, testo 21), Senato della Repubblica, XIX Legislatura, d.d.l. n. AS 1625, in sede di conversione del d.l. 8 agosto 2025, n. 116. L'impegno del Governo è riprodotto nella descrizione del documento acquisita agli atti della Commissione. Il d.l. 116/2025 è stato convertito con modificazioni nella L. 3 ottobre 2025, n. 147, senza che il contenuto dell'impegno assunto con l'ordine del giorno venisse trasfuso in norma di legge.

accollarsi i costi del risanamento. La proposta mancata avrebbe costituito, in questo quadro, un moltiplicatore di risorse: ogni bonifica condotta dall'imputato in pendenza di processo è un sito restituito all'ambiente senza oneri per la collettività e senza attendere i tempi – spesso pluridecennali – delle procedure pubbliche di risanamento.

2.2. Le proposte di coordinamento tra ravvedimento operoso, confisca e ordine di ripristino nel parere AG 375.

La seconda proposta normativa è contenuta nel parere AG 375, Nuovo schema di parere proposto dal relatore sull'Atto del Governo n. 375, reso dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica in data 3 marzo 2026 sullo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva (UE) 2024/1203[5]. Il parere contiene, nella parte in materia di art. 6 dello schema (che disciplina l'applicabilità degli istituti premiali del Titolo VI-bis ai nuovi reati), due distinte proposte di modifica normativa che rimangono separate e concettualmente autonome, ancorché convergenti nella medesima direzione di riforma.
La prima proposta riguarda la confisca (art. 452-*undecies* c.p.): il parere invita il Governo a introdurre una disposizione che espliciti che *«l'istituto della confisca per i delitti previsti nel presente Titolo VI-bis e nel decreto legislativo n. 152 del 2006 non trova applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto allo smaltimento o recupero dei rifiuti, alla messa in sicurezza, alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'articolo 452-decies»*[6]. Si tratta di una proposta di natura essenzialmente chiarificatrice: la clausola premiale del quarto comma dell'art. 452-*undecies* esiste già nel testo vigente; la novità consisteva nel raccordare esplicitamente tale clausola con il meccanismo del ravvedimento operoso e nell'estenderla ai nuovi reati introdotti dal D.lgs. 81/2026.
La seconda proposta riguarda l'ordine di ripristino (art. 452-*duodecies* c.p.): il parere chiede di chiarire che tale ordine operi *«fuori dai casi di cui all'articolo 452-decies»*, con soppressione dell'attuale secondo comma e conseguente eliminazione del rinvio al Titolo II della Parte sesta del Codice ambientale[7]. L'effetto sarebbe stato quello di subordinare l'emissione dell'ordine di ripristino all'assenza di un ravvedimento operoso già in corso, eliminando la sovrapposizione tra ordine giudiziale e iter amministrativo di bonifica già avviato dall'imputato.
Il D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81, adottato come recepimento della Direttiva 2024/1203, non ha tuttavia recepito nessuna delle due proposte contenute nel parere AG 375. L'art. 452-*undecies* c.p. è rimasto nella sua formulazione originaria e l'art. 452-*duodecies* c.p. è parimenti rimasto invariato. Le lacune strutturali identificate nel parere – e che saranno qui analiticamente valutate – sono pertanto tuttora presenti nel diritto vigente, senza che il legislatore delegato abbia ritenuto di colmarle in occasione della più rilevante riforma del sistema penale ambientale degli ultimi anni.

3. Valutazione comparativa delle proposte e benefici sistematici.

3.1. I vantaggi della riforma dell'art. 452-*decies* c.p.

[5] AG 375 – Nuovo schema di parere proposto dal relatore sull'Atto del Governo n. 375, Commissione Giustizia, Senato della Repubblica, 3 marzo 2026. Il parere è reso sullo schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla tutela penale dell'ambiente, adottato poi come D.Lgs. 21 aprile 2026, n. 81.
[6] Parere AG 375, cit., in relazione all'art. 6 dello schema: proposta di modifica dell'art. 452-*undecies* c.p. La formulazione testuale riportata è quella contenuta nel documento originale.
[7] Parere AG 375, cit., in relazione all'art. 6 dello schema: proposta di modifica dell'art. 452-*duodecies* c.p. con soppressione del secondo comma relativo al rinvio al D.lgs. 152/2006.

La prima proposta – quella formulata in sede di conversione del d.l. Terra dei Fuochi e trasfusa nell'ordine del giorno G/1625/5/2 – è, nell'opinione di chi scrive, la più ampia, la più esaustiva e la più capace di incidere sul nodo strutturale del sistema. Il suo meccanismo è quello della causa di non punibilità condizionata, applicabile ai reati colposi ambientali, con presupposto ancorato non al completamento ma all'avvio spontaneo e diligente dell'iter di bonifica prima della dichiarazione di apertura del dibattimento.
L'ampiezza della proposta si manifesta su tre piani. Sul piano soggettivo, la causa di non punibilità avrebbe operato a favore di tutti i soggetti responsabili di reati ambientali colposi – una categoria estremamente vasta nel contesto industriale e produttivo, ove l'evento inquinante è raramente il prodotto di una scelta deliberata ma piuttosto la conseguenza di errori organizzativi, di malfunzionamenti tecnici o di inadeguatezze nella gestione dei presidi ambientali. Sul piano oggettivo, il presupposto dell'avvio spontaneo è strutturalmente compatibile con i tempi dell'*iter* amministrativo: non richiede il completamento della bonifica – presupposto, come visto, cronologicamente impossibile nel corso del processo – ma l'attivazione dell'*iter ex* artt. 242 ss., un'operazione che può avvenire nell'arco di settimane dall'accertamento del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione. Sul piano processuale, la causa di non punibilità avrebbe operato prima del dibattimento, consentendo al giudice dell'udienza preliminare o allo stesso GIP di declarare la non punibilità senza necessità di aprire il dibattimento, con un significativo risparmio di risorse processuali.
Il profilo più significativo è quello dell'effetto a cascata: l'intervento sull'art. 452-*decies* c.p. avrebbe reso superfluo, per i reati colposi bonificati, l'intervento sugli artt. 452-*undecies* e 452-*duodecies* c.p. In assenza di condanna – che la causa di non punibilità impedisce – tanto la confisca quanto l'ordine di ripristino non possono essere applicati. La proposta risolveva, con un'unica disposizione, tre problemi distinti: il paradosso della bonifica penalizzata, l'inadeguatezza del meccanismo di sospensione e la doppia imposizione dell'ordine di ripristino. È questa caratteristica sistemica che distingue la prima proposta dalla seconda e ne giustifica la valutazione come più ampia ed esaustiva.
Sul piano della politica del diritto e dell'analisi economica, un ulteriore argomento milita in favore di questa proposta rispetto alle altre: essa produce un effetto di risparmio diretto per la finanza pubblica. Ogni sito bonificato o ripristinato dall'imputato come condizione per l'accesso al beneficio della non punibilità è un sito sottratto al circuito del risanamento pubblico. Il costo dell'intervento – progettazione, caratterizzazione, esecuzione, monitoraggio *post-operam* – resta integralmente a carico del privato, che lo sostiene pur di evitare la condanna. Lo Stato, in questo schema, ottiene la bonifica del sito senza impegno di risorse proprie e senza dover attendere il lento *iter* dei procedimenti di risanamento finanziati con fondi pubblici. L'incentivo penale diventa così, paradossalmente, uno strumento di politica ambientale più efficiente della spesa pubblica diretta: è condizionato al risultato (il completamento della bonifica certificata), è a costo zero per la collettività, e opera in tempi dettati dall'interesse stesso dell'imputato a concludere l'iter prima dell'apertura del dibattimento. La proposta mancata va dunque valutata non solo nella sua dimensione di garanzia per l'imputato, ma anche come occasione perduta di politica industriale e ambientale.

3.2. I benefici del coordinamento tra confisca, ripristino e ravvedimento operoso.

Le due proposte contenute nel parere AG 375 hanno un perimetro di intervento più circoscritto rispetto alla prima ma non per questo privo di valore. La proposta di modifica dell'art. 452-*undecies* c.p. avrebbe risolto un problema interpretativo reale: la clausola di inapplicabilità della confisca già esiste nel testo vigente ma il suo presupposto – l'«efficace»

completamento della bonifica – è di difficile attuazione pratica, come evidenziato dalla giurisprudenza della Cassazione. Il collegamento esplicito con il meccanismo del ravvedimento operoso *ex* art. 452-*decies* avrebbe chiarito che il completamento rilevante è quello certificato nell'ambito dell'iter amministrativo avviato in sede di ravvedimento, e non un completamento extra-processuale non coordinato con il sistema premiale del Titolo VI-bis[8].

La proposta di modifica dell'art. 452-*duodecies* c.p. avrebbe invece risolto la sovrapposizione tra ordine giudiziale di ripristino e iter amministrativo di bonifica. Subordinando l'emissione dell'ordine all'assenza di un ravvedimento operoso efficace, e sopprimendo il rinvio al Titolo II della Parte sesta, si sarebbe eliminata la ridondanza applicativa che oggi costringe il giudice a emettere un ordine di ripristino anche nei confronti di chi ha già bonificato o sta bonificando in esecuzione di un progetto approvato dall'autorità amministrativa competente[9]. La soppressione del rinvio al Codice dell'ambiente avrebbe inoltre eliminato la sovrapposizione di procedimenti – quello penale di esecuzione e quello amministrativo di bonifica – che genera, nella prassi, incertezze esecutive di difficile soluzione.

Tuttavia, l'intervento del parere AG 375 rimane circoscritto a due profili specifici – confisca e ordine di ripristino – lasciando intatto il problema a monte: l'assenza di una causa di non punibilità per i reati colposi e l'insufficienza del termine di sospensione *ex* art. 452-*decies* c.p. rispetto alla durata reale dell'iter amministrativo di bonifica. La seconda proposta avrebbe migliorato il sistema vigente senza risolverlo: avrebbe attenuato la tenaglia ma non l'avrebbe allentata strutturalmente. Avrebbe agito sulle conseguenze della condanna – confisca e ordine di ripristino – senza incidere sulla condanna stessa, che per i reati colposi ambientali commessi da soggetti pronti a bonificare rimane, nel sistema vigente, un esito inevitabile.

4. La Direttiva (UE) 2024/1203 e le occasioni mancate del legislatore nazionale.

Il mancato recepimento delle due proposte di riforma è tanto più grave se si considera che la Direttiva (UE) 2024/1203 dell'11 aprile 2024 sulla tutela penale dell'ambiente – che il D.lgs. 81/2026 avrebbe dovuto trasporre – offriva una base normativa europea esplicita e sufficientemente dettagliata per entrambe le innovazioni.

L'art. 9 della Direttiva impone agli Stati membri di adottare misure affinché l'autore del reato ambientale che abbia spontaneamente ripristinato l'ambiente allo stato precedente – ovvero, prima dell'apertura del procedimento penale, abbia avviato le misure necessarie al ripristino – possa beneficiare di circostanze attenuanti, tra cui si menziona espressamente la possibile riduzione della confisca. Il considerando n. 4 enuncia il principio della complementarità tra diritto penale e diritto amministrativo come fondamento del sistema di tutela ambientale europeo, affermando che la sinergia tra i due strumenti è *«fondamentale per prevenire e scoraggiare condotte illecite che danneggiano l'ambiente»*. L'art. 10, infine, disciplina la confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato, rimandando alla Direttiva 2014/42/UE sul congelamento e la confisca, ma non impedisce agli Stati membri di introdurre clausole premiali di inapplicabilità della confisca a fronte di condotte riparatorie efficaci.

---

[8] Parere AG 375, cit., proposta di modifica dell'art. 452-undecies c.p.: il testo proposto prevede che *«l'istituto della confisca per i delitti previsti nel presente Titolo VI-bis e nel decreto legislativo n. 152 del 2006 non trova applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto allo smaltimento o recupero dei rifiuti, alla messa in sicurezza, alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'articolo 452-decies»*. Il collegamento testuale con l'art. 452-*decies* era l'elemento innovativo rispetto alla clausola vigente.

[9] Parere AG 375, cit., proposta di modifica dell'art. 452-*duodecies* c.p.: il testo proposto prevede che l'ordine di ripristino operi *«fuori dai casi di cui all'articolo 452-decies»* e sopprime il secondo comma sul rinvio al Titolo II della Parte sesta del Codice ambientale.

Il legislatore delegato italiano ha scelto di valorizzare la componente punitiva della Direttiva – ampliamento delle fattispecie, innalzamento dei massimi edittali, potenziamento delle misure cautelari patrimoniali – senza cogliere l'apertura della stessa Direttiva verso un sistema punitivo-riparativo bilanciato. L'art. 9 della Direttiva è stato recepito in modo minimale, senza tradurlo in una disposizione di diritto interno che introducesse la causa di non punibilità condizionata all'avvio della bonifica auspicata dalla prima proposta o la clausola di coordinamento tra confisca e ravvedimento operoso auspicata dalla seconda. Il parere AG 375 aveva esplicitamente richiamato il considerando n. 4 della Direttiva come fondamento della necessità di intervento sugli istituti premiali: tale richiamo è rimasto lettera morta[10].

5. Verso una riforma organica del sistema.

5.1. I tre pilastri della riforma.

L'analisi delle lacune del diritto vigente e la valutazione comparativa delle due proposte mancate conducono all'identificazione di tre pilastri su cui deve strutturarsi qualsiasi riforma organica del sistema. Il primo è l'introduzione di una causa di non punibilità per i reati ambientali colposi condizionata all'avvio spontaneo e diligente dell'*iter* amministrativo di bonifica (intervento sull'art. 452-*decies* c.p.). Il secondo è il coordinamento esplicito tra la clausola di inapplicabilità della confisca e il meccanismo del ravvedimento operoso (intervento sull'art. 452-*undecies* c.p.). Il terzo è la sospensione obbligatoria del processo penale per il tempo necessario al completamento dell'iter amministrativo di bonifica, con contestuale accelerazione di quest'ultimo sul piano del diritto amministrativo.

5.2. La sospensione obbligatoria del processo e l'accelerazione del procedimento amministrativo di bonifica.

Il secondo e il terzo pilastro sono inscindibilmente connessi. Trasformare la sospensione del procedimento *ex* art. 452-*decies*, comma 2da facoltativa in obbligatoria – e prolungarne il termine massimo fino alla conclusione dell'*iter* amministrativo di bonifica certificata dall'autorità competente – è una condizione necessaria ma non sufficiente. Se l'*iter* amministrativo dura sette anni, una sospensione obbligatoria del processo per tutta la durata dell'*iter* risolve il problema della prescrizione e del cortocircuito processuale ma non risolve il problema ambientale: l'area contaminata rimane tale per sette anni, il sequestro preventivo ne blocca la gestione per tutta la durata, e la procedura amministrativa si prolunga ben oltre il necessario per ragioni di inefficienza burocratica[11].
È pertanto indispensabile affiancare alla riforma penale un intervento organico sulla Parte IV, che preveda: (i) corsie preferenziali per le procedure di bonifica avviate in sede di ravvedimento operoso penale, con dimezzamento dei termini di risposta delle autorità competenti; (ii) procedure semplificate per l'approvazione del piano di caratterizzazione e del progetto operativo di bonifica nelle ipotesi in cui il soggetto responsabile cooperi spontaneamente con le autorità, analogo al modello dell'accordo di programma già previsto

[10] Parere AG 375, cit., «in via generale»: *«valuti il Governo [...] di affiancare alle nuove fattispecie di reato [...] il potenziamento degli strumenti amministrativi premiali [...] e l'ampliamento dei casi di ravvedimento operoso dinanzi a situazioni di contaminazione ambientale (in linea con il considerando n. 4 della direttiva)»*.
[11] L'idea della sospensione obbligatoria del processo per bonifica trova un precedente sistematico nell'art. 162-*ter* c.p. (Estinzione del reato per condotte riparatorie), il cui secondo comma prevede una sospensione obbligatoria per il tempo necessario al risarcimento. Cass. Pen., Sez. III, Sent. n. 5910 dell'11 gennaio 2023): nella messa alla prova, le prescrizioni riparatorie devono includere la bonifica, confermando il riconoscimento sistematico della bonifica come condotta processualmente rilevante.

dall'art. 252-*bis* per i siti di interesse nazionale; (iii) obbligo di pronuncia dell'autorità competente entro un termine perentorio – non superiore a centottanta giorni – sulla proposta di piano di caratterizzazione presentata dall'imputato nell'ambito del procedimento di ravvedimento, con silenzio-assenso in caso di mancato rispetto del termine.

5.3. La distinzione tra impresa virtuosa e criminalità ambientale organizzata.

Qualsiasi proposta di attenuazione del regime della confisca nei reati ambientali deve confrontarsi con la critica di «depotenziamento» della tutela penale. Tale critica, nella sua formulazione più radicale, nega che vi sia spazio per meccanismi premiali in un settore – quello dei reati ambientali – caratterizzato da frequente infiltrazione della criminalità organizzata. La critica è infondata se riferita alla prima proposta, che è strutturalmente limitata ai reati colposi: il dolo esclude la non punibilità e la criminalità organizzata opera strutturalmente mediante condotte dolose. È parzialmente fondata se riferita alla seconda proposta che non distingue tra reati dolosi e colposi nella modulazione della confisca.
Il punto di equilibrio da preservare in qualsiasi riforma è la distinzione netta tra il condannato per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p.) – che deve essere escluso da qualsiasi meccanismo premiale patrimoniale, stante la natura strutturalmente criminale della condotta – e il soggetto responsabile di un'impresa legale che abbia causato, per colpa o per errore organizzativo, un evento di contaminazione ambientale. La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 31361 del 2022, ha confermato che la condizione di non punibilità *ex* art. 257, comma 4 non opera per i reati di gestione illecita di rifiuti che esulino dalla mera contaminazione accidentale: questa linea giurisprudenziale deve essere preservata e anzi rafforzata in sede di riforma legislativa[12].

5.4. La proposta normativa *de lege ferenda*.

All'esito dell'analisi, si propone dunque il seguente testo *de lege ferenda*:

- **Art. 452-*decies* c.p. (integrazione con nuovo comma 1-*bis*):** *«Per i delitti colposi previsti nel presente titolo, non è punibile chi, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, abbia provveduto spontaneamente e senza ritardo ad attivare l'iter amministrativo e ad avviare concretamente le attività di smaltimento o recupero dei rifiuti, alla messa in sicurezza, alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi ai sensi degli articoli 242 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Rimane in ogni caso salva l'azione civile per il risarcimento del danno ambientale.»*;
- **Art. 452-*decies* c.p., comma 2 (modifica):** *«Quando l'imputato si sia attivato ai sensi del primo comma ovvero del comma 1-bis, il giudice sospende il procedimento per il tempo necessario al completamento certificato dell'iter di bonifica, con obbligo di aggiornamento semestrale da parte dell'imputato sullo stato dei lavori. La durata della sospensione non può superare i cinque anni, prorogabili per comprovate ragioni tecniche fino a un massimo di ulteriori tre anni.»*;
- **Art. 452-*undecies* c.p., quarto comma (modifica):** *«L'istituto della confisca non trova applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto allo smaltimento o recupero dei rifiuti, alla messa in sicurezza, alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'articolo 452-decies, certificato*

[12] Cass. Pen., Sez. f, Sent. n. 31361 del 18 agosto 2022: non applicabilità della condizione di non punibilità ex art. 257 co. 4 Codice ambientale ai reati di gestione illecita di rifiuti privi di collegamento causale diretto con la contaminazione.

dall'autorità amministrativa competente ai sensi dell'articolo 248 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. La stessa clausola si applica a tutti i delitti previsti nel presente Titolo VI-bis e nel decreto legislativo n. 152 del 2006.»;

- **Art. 452-*duodecies* c.p., primo comma (modifica):** *«Fuori dai casi di cui all'articolo 452-decies, quando pronuncia sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti previsti dal presente titolo, il giudice ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione a carico del condannato e dei soggetti di cui all'articolo 197 del presente codice.»*;
- **soppressione del secondo comma vigente relativo al rinvio al Titolo II della Parte sesta del D.lgs. 152/2006**;

6. Conclusioni.

Il sistema penale ambientale italiano, anche dopo il recepimento della Direttiva (UE) 2024/1203 ad opera del D.lgs. 81/2026, perpetua una contraddizione strutturale: dichiara di voler incentivare le attività di bonifica e ripristino, ma non predispone gli strumenti normativi che rendono tale incentivo credibile ed efficace. Le due proposte qui analizzate – quella di cui all'ordine del giorno G/1625/5/2 e quella contenuta nel parere AG 375 – indicavano con precisione i punti d'intervento. Il legislatore le ha ignorate, mantenendo invariato l'impianto degli artt. 452-*decies* e 452-*duodecies* c.p. e lasciando irrisolto il cortocircuito tra tempo processuale e tempo amministrativo di bonifica.

La prima proposta – quella formulata in sede di conversione del d.l. Terra dei Fuochi – è la più ampia e la più esaustiva: agisce a monte, sulla non punibilità per i reati colposi, con effetto a cascata su confisca e ordine di ripristino. La seconda – quella del parere AG 375 – è un intervento chirurgico su confisca e ordine di ripristino, utile ma insufficiente da solo a sciogliere la tenaglia. Entrambe trovano legittimazione nel diritto europeo, nell'art. 9 della Direttiva 2024/1203 e nel principio di complementarità del considerando n. 4.

Il sistema ha bisogno di entrambe: la prima per risolvere il problema alla radice per i reati colposi, la seconda per attenuare la tenaglia nei reati dolosi in cui il ravvedimento operoso sia genuino. Le une senza l'altra rimangono parziali; insieme, con il necessario accompagnamento di una riforma del procedimento amministrativo di bonifica che ne abbrevi i tempi e ne snellisca la burocrazia, possono costruire un sistema che trasforma la risposta penale da tenaglia repressiva in leva riparatoria. Il legislatore ha la base normativa europea, il percorso parlamentare già tracciato da due proposte organiche e la giurisprudenza della Cassazione che ne conferma la coerenza sistematica. Spetta ora alla politica legislativa compiere il passo che le due proposte avevano già preparato.

NAPOLETANO E., *Il ravvedimento operoso come opportunità reale di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi: l'occasione mancata di attenuare la tenaglia repressiva nel diritto penale ambientale*, in *Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2026, p. 28.



L'OSSERVATORIO NORMATIVO

Tabelle sinottiche di aggiornamento al Decreto Legislativo 21 aprile 2026 n. 81

Sezione 2

TABELLE SINOTTICHE

D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81 — Attuazione della Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente

Legenda: colonna sinistra = testo in vigore prima del D.lgs. 81/2026 | colonna destra = testo introdotto o modificato dal D.lgs. 81/2026.

I. Modifiche al Codice Penale

Fonte: art. 3, D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81. Vigente dal 18 maggio 2026.

1.1. Art. 32-quater c.p. — Incapacità di contrattare con la PA

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Art. 32-quater c.p. (testo previgente) Ogni condanna per i delitti previsti dagli articoli [...] 452-bis, 452-quater, 452-sexies, 452-septies, 452-quaterdecies [...] commessi in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa, importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. *[La norma non richiamava il delitto di "commercio di prodotti inquinanti", non ancora previsto]*	**Art. 32-quater c.p. (testo vigente post D.lgs. 81/2026)** Ogni condanna per i delitti previsti dagli articoli [...] 452-bis, **452-bis.1,** 452-quater, 452-sexies, 452-septies, 452-quaterdecies [...] commessi in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa, importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. *[Modifica: inserimento di "452-bis.1," — il nuovo delitto di commercio di prodotti inquinanti comporta ora anche l'incapacità di contrattare con la PA]*

1.2. Art. 240-bis c.p. — Confisca in casi particolari (c.d. confisca allargata)

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Art. 240-bis c.p. (testo previgente) Nei casi di condanna [...] per taluno dei delitti previsti [...] dagli articoli 452-bis, 452-ter, 452-quater, 452-sexies, 452-octies, primo comma, 452-quaterdecies [...] è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza [...] *[Il catalogo non includeva il delitto di commercio di prodotti inquinanti]*	**Art. 240-bis c.p. (testo vigente post D.lgs. 81/2026)** Nei casi di condanna [...] per taluno dei delitti previsti [...] dagli articoli 452-bis, **452-bis.1,** 452-ter, 452-quater, 452-sexies, 452-octies, primo comma, 452-quaterdecies [...] è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza [...] *[Modifica: inserimento di "452-bis.1" nel catalogo della confisca allargata — il nuovo reato di commercio di prodotti inquinanti è ora soggetto alla confisca per sproporzione]*

1.3. Art. 452-bis c.p. — Inquinamento ambientale

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Art. 452-bis c.p. (testo previgente — L. 68/2015) È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Nel caso in cui l'inquinamento causi deterioramento, compromissione o distruzione di un habitat all'interno di un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, la pena è aumentata da un terzo a due terzi. *[Nessuna previsione di aggravante per pericolo alla vita o incolumità; circostanza di habitat formulata in modo più ampio (anche semplice deterioramento/compromissione)]*	**Art. 452-bis c.p. (testo vigente post D.lgs. 81/2026)** È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, **di un habitat,** della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. **La pena è aumentata da un terzo alla metà quando l'inquinamento è prodotto alternativamente:** 1) in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico; 2) in danno di specie animali o vegetali protette; 3) in danno di un ecosistema di dimensioni notevoli; 4) in danno di un ecosistema quando l'inquinamento ha effetti durevoli. Nel caso in cui l'inquinamento di un habitat all'interno di un'area naturale protetta [...] ne causi la distruzione, la pena è aumentata da un terzo a due terzi. **Se dai fatti di cui ai commi precedenti deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata.** *[Novità: (a) «habitat» aggiunto al n. 2); (b) riformulazione aggravante da circostanza generica a quattro ipotesi tassative; (c) circostanza habitat limitata alla sola distruzione; (d) nuova aggravante per pericolo alla vita]*

1.4. Art. 452-bis.1 c.p. — Commercio di prodotti inquinanti [NUOVO]

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Testo previgente Art. 452-bis.1 c.p. — non esistente. La condotta di commercializzazione di prodotti inquinanti era priva di autonoma fattispecie penale nel Titolo VI-bis c.p. La tutela era affidata esclusivamente alle contravvenzioni del D.lgs. 152/2006 o, al più, alla fattispecie generale dell'art. 452-bis se si produceva materialmente l'inquinamento.	**Art. 452-bis.1 c.p. — Commercio di prodotti inquinanti [articolo integralmente nuovo]** Alle pene stabilite dall'articolo 452-bis, primo comma, soggiace chiunque abusivamente immette sul mercato o mette comunque in circolazione un prodotto il cui impiego, per lo scarico, l'emissione o l'immissione di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che ne deriva, cagioni una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, di un habitat, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. La pena è aumentata se dal fatto deriva: 1) un pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone; 2) un pericolo rilevante alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, a

	un habitat, alla fauna o alla flora. La pena è aumentata da un terzo alla metà quando l'inquinamento è prodotto alternativamente: 1) in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico [...]; 2) in danno di specie animali o vegetali protette; 3) in danno di un ecosistema di dimensioni notevoli; 4) in danno di un ecosistema quando l'inquinamento ha effetti durevoli. Nel caso in cui l'inquinamento di un habitat all'interno di un'area naturale protetta [...] ne causi la distruzione la pena è aumentata da un terzo a due terzi. *[Rilevanza sistematica: il nuovo reato colpisce la fase di commercializzazione a monte dell'inquinamento materiale; pena base = reclusione 2–6 anni + multa 10.000–100.000 €; inserito nel catalogo 240-bis, 32-quater e 25-undecies D.lgs. 231/2001]*

1.5. Art. 452-ter c.p. — Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (e ora anche di commercio di prodotti inquinanti)

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Art. 452-ter c.p. (testo previgente) *(Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale)* Se da uno dei fatti di cui all'articolo 452-bis deriva, quale conseguenza non voluta dal reo, una lesione personale, ad eccezione delle ipotesi in cui la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni; se ne deriva una lesione grave, la pena della reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione gravissima, la pena della reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva la morte, la pena della reclusione da cinque a dieci anni.	**Art. 452-ter c.p. (testo vigente post D.lgs. 81/2026)** *Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale* **e di commercio di prodotti inquinanti** Se da uno dei fatti di cui agli articoli 452-bis **e 452-bis.1** deriva, quale conseguenza non voluta dal reo, una lesione personale [...] si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni; se ne deriva una lesione grave, la pena della reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione gravissima, la pena della reclusione da quattro a **undici** anni; se ne deriva la morte, la pena della reclusione da cinque a **dodici** anni. *[Modifiche: (a) estensione al nuovo reato 452-bis.1; (b) inasprimento delle pene massime per lesioni gravissime (da 9 a 11 anni) e per morte (da 10 a 12 anni)]*

1.6. Art. 452-quinquiesdecies c.p. — Nozione di abusività [NUOVO]

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Testo previgente Art. 452-quinquiesdecies c.p. — non esistente. Il termine "abusivamente", ricorrente in tutto il Titolo VI-bis, era interpretato esclusivamente dalla giurisprudenza (Cass. SS.UU. n. 28187/2015: include le condotte in violazione di norme di legge, di regolamenti o di provvedimenti amministrativi, ma anche le condotte formalmente autorizzate ma sostanzialmente illecite). Mancava una definizione legislativa.	**Art. 452-quinquiesdecies c.p. — Nozione di abusività [articolo integralmente nuovo]** Agli effetti della legge penale, il termine abusivamente si intende riferito anche alle condotte poste in essere: 1) in violazione di disposizioni legislative dell'Unione europea in materia di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente;

	2) in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative attuative delle disposizioni di cui al numero 1); 3) sulla base di autorizzazioni ottenute fraudolentemente ovvero con violenza o minaccia o mediante la commissione di reati contro la pubblica amministrazione. *[Rilevanza sistematica: la definizione legislativa di "abusività" include esplicitamente la violazione del diritto UE ambientale, superando l'interpretazione giurisprudenziale precedente e ampliando l'ambito applicativo del Titolo VI-bis]*

1.7. Art. 452-sexiesdecies c.p. — Circostanze aggravanti comuni [NUOVO]

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Testo previgente Art. 452-sexiesdecies c.p. — non esistente. Le circostanze aggravanti dei reati ambientali erano previste singolarmente all'interno di ciascun articolo del Titolo VI-bis (es. art. 452-bis, co. 2; art. 452-quater, co. 3). Non esisteva una norma aggregante di aggravanti comuni valevoli per tutti i reati del Titolo.	**Art. 452-sexiesdecies c.p. — Circostanze aggravanti [articolo integralmente nuovo]** Per i reati previsti dal presente titolo la pena è aumentata: 1) se dal reato deriva un profitto di rilevante entità; 2) se il fatto è commesso mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere. *[Rilevanza sistematica: le due aggravanti si applicano trasversalmente a tutti i reati del Titolo VI-bis (inquinamento, disastro, traffico illecito, ecc.); il n. 1 rileva anche ai fini dell'aumento delle sanzioni 231 ex art. 25-undecies, co. 1-quater]*

1.8. Art. 733-bis c.p. — Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di sito protetto [ABROGATO]

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Art. 733-bis c.p. (testo previgente — introdotto da D.lgs. 121/2011) *(Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto)* Chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge un habitat all'interno di un sito protetto o comunque lo deteriora compromettendone lo stato di conservazione, è punito con l'arresto da tre mesi a due anni e con l'ammenda non inferiore a 6.000 euro. *[Contravvenzione — soglia sanzionatoria: arresto 3 mesi–2 anni + ammenda min. 6.000 €. Collocata nel Titolo VIII, fuori dal sistema del Titolo VI-bis]*	**Art. 733-bis c.p. — ABROGATO dall'art. 3, lett. g), D.lgs. 81/2026** La norma è stata abrogata. Motivazione sistematica: la condotta di distruzione di habitat all'interno di siti protetti è ora assorbita e più severamente punita: — dall'art. 452-bis, n. 2) c.p. (inquinamento ambientale), che include ora espressamente "habitat" nell'oggetto materiale del reato; — dall'aggravante del nuovo terzo comma dell'art. 452-bis (distruzione di habitat in area protetta: +1/3 a 2/3). *[Effetto: la condotta già contravvenzionale (art. 733-bis: massimo 2 anni arresto) diventa delitto punito con la reclusione da 2 a 6 anni, aumentata fino a 8 anni in caso di distruzione di habitat in area protetta — inasprimento sanzionatorio significativo]*

II. Nuove fattispecie autonome (Titolo II, Artt. 4–5 D.lgs. 81/2026)

Questi reati non modificano il c.p. ma creano un sistema sanzionatorio autonomo al di fuori del Titolo VI-bis c.p., con rinvio agli istituti premiali di cui agli artt. 452-decies, 452-undecies e 452-duodecies c.p. (art. 6).

2.1. Art. 4 D.lgs. 81/2026 — Produzione e commercio di sostanze ozono lesive [NUOVO]

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Testo previgente Nessuna fattispecie penale autonoma per le sostanze ozono lesive nel sistema italiano. La materia era disciplinata sul piano amministrativo dal Reg. (CE) 1005/2009 e dai relativi provvedimenti ISPRA/Ministero Ambiente. Le violazioni erano sanzionate esclusivamente in via amministrativa (art. 3 D.lgs. 202/2007 per le sostanze ozono lesive: ammenda da 10.000 a 100.000 € o sospensione attività).	**Art. 4 D.lgs. 81/2026 — Produzione e commercio di sostanze ozono lesive [NUOVO]** Comma 1 — Condotta dolosa: Chiunque abusivamente produce, immette sul mercato, importa, esporta, usa o rilascia sostanze che riducono lo strato di ozono (Reg. UE 2024/590): → **Reclusione da 2 a 5 anni + multa da 10.000 a 80.000 euro.** Comma 2 — Estensione a prodotti e apparecchiature: Alle stesse pene soggiace chi tratta prodotti/apparecchiature contenenti tali sostanze. Comma 3 — Colpa grave: Se i fatti sono commessi per colpa grave: → **Pena diminuita da 1/3 a 2/3.** *[Si applica il regime premiale degli artt. 452-decies, 452-undecies e 452-duodecies c.p. ex art. 6 D.lgs. 81/2026]*

2.2. Art. 5 D.lgs. 81/2026 — Produzione e commercio di gas fluorurati a effetto serra [NUOVO]

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Testo previgente Nessuna fattispecie penale autonoma per i gas fluorurati a effetto serra nel sistema italiano. La materia era regolata dal Reg. (UE) 517/2014 (F-Gas), con sanzioni esclusivamente amministrative previste dal D.lgs. 26/2013: ammende da 5.000 a 100.000 € per le violazioni più gravi.	**Art. 5 D.lgs. 81/2026 — Produzione e commercio di gas fluorurati [NUOVO]** Comma 1 — Produzione, importazione, esportazione (Reg. UE 2024/573): Chiunque abusivamente produce, importa o esporta gas fluorurati a effetto serra o prodotti/apparecchiature che li contengono: → **Arresto da 6 mesi a 1 anno o ammenda da 10.000 a 150.000 euro.** Comma 2 — Immissione sul mercato, uso, rilascio: Chiunque abusivamente immette sul mercato, usa o rilascia le stesse sostanze o prodotti: → **Arresto da 2 a 6 mesi o ammenda da 1.000 a 50.000 euro.** *[Natura contravvenzionale (arresto/ammenda); sanzione 231 ex art. 25-undecies, co. 1-*

	ter: da 400 a 800 quote; si applica il regime premiale artt. 452-decies, 452-undecies, 452-duodecies c.p.]

III. Modifiche al D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 — Responsabilità degli enti

Fonte: art. 8, D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81. Modifiche all'art. 25-undecies D.lgs. 231/2001.

3.1. Art. 25-undecies D.lgs. 231/2001, co. 1, lett. a) — Sanzione per violazione art. 452-bis c.p.

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Art. 25-undecies, co. 1, lett. a) — testo previgente a) per la violazione dell'articolo 452-bis, la sanzione pecuniaria da quattrocento a seicento quote;	**Art. 25-undecies, co. 1, lett. a) — testo vigente post D.lgs. 81/2026** a) per la violazione degli articoli 452-bis **e 452-bis.1,** la sanzione pecuniaria da quattrocento a seicento quote; *[Modifica: il nuovo reato di commercio di prodotti inquinanti (452-bis.1) è ora ricompreso nella sanzione base da 400 a 600 quote]*

3.2. Art. 25-undecies D.lgs. 231/2001, co. 1, lett. b) — Sanzione per violazione art. 452-quater c.p.

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Art. 25-undecies, co. 1, lett. b) — testo previgente b) per la violazione dell'articolo 452-quater, la sanzione pecuniaria da seicento a novecento quote;	**Art. 25-undecies, co. 1, lett. b) — testo vigente post D.lgs. 81/2026** b) per la violazione dell'articolo 452-quater, la sanzione pecuniaria da seicento a **milleduecento** quote; *[Modifica: la sanzione massima per disastro ambientale doloso raddoppia da 900 a 1.200 quote — inasprimento di un terzo del massimo edittale]*

3.3. Art. 25-undecies D.lgs. 231/2001, co. 1-ter [NUOVO] — Reati ozono lesivi e gas F

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Testo previgente Co. 1-ter — non esistente. I reati di produzione e commercio di sostanze ozono lesive e gas fluorurati non erano presenti nel catalogo 231 in quanto non esistevano come fattispecie penali autonome.	**Art. 25-undecies, co. 1-ter [NUOVO]** 1-ter. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo attuativo dell'articolo 9 della legge 13 giugno 2025, n. 91, per la violazione degli articoli 4 e 5 [D.lgs. 81/2026], si applica all'ente la sanzione pecuniaria da quattrocento a ottocento quote. *[Novità: responsabilità 231 per i nuovi reati su sostanze ozono lesive (art. 4) e gas fluorurati (art. 5). Sanzione: 400–800 quote]*

3.4. Art. 25-undecies D.lgs. 231/2001, co. 1-quater [NUOVO] — Aggravante per reati ambientali con profitto rilevante o uso di documenti falsi

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Testo previgente Co. 1-quater — non esistente. Non era previsto alcun meccanismo di aumento automatico delle sanzioni 231 in caso di reati ambientali aggravati. Gli aggravamenti sanzionatori erano contemplati solo all'interno di ciascuna fattispecie del codice penale.	**Art. 25-undecies, co. 1-quater [NUOVO]** 1-quater. Per i delitti aggravati ai sensi degli articoli 452-bis, secondo, terzo e quarto comma, 452-bis.1, secondo, terzo e quarto comma, e 452-quater, terzo comma, del codice penale, le sanzioni pecuniarie previste dal comma 1 sono aumentate di un terzo. Il medesimo aumento si applica per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 452-sexiesdecies, primo comma, n. 1, del codice penale. *[Novità: aggravamento automatico +1/3 delle sanzioni 231 quando ricorrono le circostanze aggravanti dell'art. 452-bis co. 2–4, 452-bis.1 co. 2–4, 452-quater co. 3 o la nuova aggravante del profitto rilevante (452-sexiesdecies n. 1)]*

IV. Modifica al D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152

Fonte: art. 12, D.lgs. 21 aprile 2026, n. 81. Modifica all'art. 256, co. 4, TUA.

4.1. Art. 256, co. 4, D.LGS. N. 152/2006 — Inosservanza delle prescrizioni da parte di titolare di autorizzazione

Testo previgente	Testo introdotto dal D.lgs. 81/2026
Art. 256, co. 4, D.LGS. N. 152/2006 (testo previgente) 4. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione del divieto di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo di cui all'articolo 192, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se i rifiuti abbandonati sono pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio. *[Precedente regime: il co. 4 riguardava l'abbandono di rifiuti da parte di non titolari di autorizzazione. L'inosservanza delle prescrizioni da parte del titolare autorizzato era sanzionata da norma diversa: ammenda da 6.000 a 52.000 € o arresto fino a 3 anni per rifiuti pericolosi]*	**Art. 256, co. 4, D.LGS. N. 152/2006 (testo vigente post D.lgs. 81/2026)** 4. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la pena **dell'arresto da due a sei mesi o** dell'ammenda da **duemila a diciottomila** euro nei confronti di colui che, pur essendo titolare di autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216, non osservi le prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni o nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni, sempre che il fatto riguardi rifiuti non pericolosi e quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1-bis, lettera a), numeri 1) e 2), e lettera b). **Se i fatti riguardano rifiuti pericolosi, sempre che non ricorrano le condizioni di cui al comma 1-bis, lettera a), numeri 1) e 2), e lettera b), la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni.** *[Modifiche: (a) nuova norma specifica per i titolari di autorizzazione (non per l'abbandono generico); (b) ammenda ridotta (2.000–18.000 € vs 6.000–52.000 €) per rifiuti non pericolosi; (c) nuovo comma per rifiuti pericolosi: reclusione 6 mesi–3 anni; (d) il precedente testo del co. 4 sull'abbandono generico è collocato altrove nell'impianto normativo]*

V. Disposizioni istituzionali e procedurali (Artt. 6–7 e 9–11 D.lgs. 81/2026)

Norme di carattere organizzativo e procedurale, senza corrispondente testo previgente da confrontare.

5.1. Art. 6 — Applicabilità del regime premiale ai nuovi reati

Situazione previgente	Novità introdotta dal D.lgs. 81/2026
Situazione previgente Gli artt. 452-decies (ravvedimento operoso), 452-undecies (confisca) e 452-duodecies (ripristino ambientale) si applicavano esclusivamente ai delitti del Titolo VI-bis c.p. I reati ambientali e le future fattispecie autonome erano esclusi dal regime premiale.	**Art. 6 D.lgs. 81/2026 — Rinvio al regime premiale [NUOVO]** Ai reati di cui al presente titolo [artt. 4 e 5 D.lgs. 81/2026] si applicano le disposizioni di cui agli articoli 452-decies, 452-undecies e 452-duodecies del codice penale. *[Rilevanza: i nuovi reati su ozono lesivi e gas fluorurati accedono agli istituti del ravvedimento operoso, confisca e ripristino. Tuttavia il disallineamento originario (452-undecies limitato al Titolo VI-bis) rimane irrisolto per i reati TUA preesistenti]*

5.2. Art. 7 — Pubblicazione della sentenza di condanna

Situazione previgente	Novità introdotta dal D.lgs. 81/2026
Situazione previgente La pubblicazione della sentenza era prevista dall'art. 452-undecies, co. 7, c.p. solo come pena accessoria eventuale per i delitti del Titolo VI-bis.	**Art. 7 D.lgs. 81/2026 — Pubblicazione sentenza di condanna [NUOVO]** 1. La condanna per i reati di cui al titolo VI-bis del codice penale e di cui al presente titolo [artt. 4 e 5] importa la pubblicazione della sentenza nei modi stabiliti nell'articolo 36 del codice penale. 2. I dati personali della persona condannata sono riportati solo se sussistono specifiche ed eccezionali ragioni di pubblico interesse espressamente indicate in sentenza. *[Novità: estensione automatica (non eventuale) della pubblicazione a tutti i reati del Titolo VI-bis e ai nuovi reati; clausola privacy per i dati personali]*

5.3. Art. 10 — Sistema di coordinamento nazionale per il contrasto alla criminalità ambientale [NUOVO]

Situazione previgente	Novità introdotta dal D.lgs. 81/2026
Situazione previgente Nessun sistema istituzionale di coordinamento nazionale dedicato ai reati ambientali. Il coordinamento investigativo avveniva su base informale tra le Procure della Repubblica, con il solo supporto delle circolari del CSM e delle linee guida della Procura Generale presso la Corte di Cassazione nell'esercizio delle funzioni di cui al D.lgs. 106/2006, art. 6.	**Art. 10 — Sistema di coordinamento nazionale [NUOVO]** Istituzione presso la Procura Generale della Cassazione del Sistema di coordinamento nazionale per il contrasto alla criminalità ambientale, composto da: — Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione (responsabile del Sistema); — Procuratori Generali presso le Corti d'Appello; — Procuratore Nazionale Antimafia. Linee-guida operative da emanare entro 6 mesi dall'entrata in vigore, aggiornamento

	biennale. Possibile avvalimento della collaborazione dell'Arma dei Carabinieri (Forestale/Ambientale). *[Nessun compenso aggiuntivo per la partecipazione al Sistema — clausola di invarianza finanziaria]*

5.4. Art. 11 — Strategia nazionale di contrasto ai crimini ambientali [NUOVO]

Situazione previgente	Novità introdotta dal D.lgs. 81/2026
Situazione previgente Nessuna strategia nazionale organica in materia di contrasto ai crimini ambientali. Le politiche di contrasto erano frammentate tra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i piani regionali di bonifica (artt. 199 e 252) e i singoli piani di settore ministeriali, senza coordinamento strategico unitario.	**Art. 11 — Strategia nazionale [NUOVO]** Il Governo approva entro il 21 maggio 2027 la Strategia nazionale di contrasto ai crimini ambientali (schema trasmesso alle Camere per parere entro 45 giorni). Contenuto minimo obbligatorio: a) obiettivi e priorità della politica nazionale + valutazione periodica; b) ruoli e responsabilità di tutte le autorità competenti; c) sostegno ai professionisti preposti all'azione di contrasto + stima risorse; d) misure per la consapevolezza dei cittadini. Revisione e aggiornamento ogni tre anni entro il 21 maggio.

VI. Norma invariata — Artt. 452-decies, 452-undecies, 452-duodecies c.p.

Il D.lgs. 81/2026 NON ha modificato gli artt. 452-decies (ravvedimento operoso), 452-undecies (confisca) e 452-duodecies (ripristino ambientale) del c.p. I testi rimangono quelli introdotti dalla L. 22 maggio 2015, n. 68.

Testo vigente (invariato)	Proposta non recepita — Lacuna sistematica
Artt. 452-decies, 452-undecies, 452-duodecies c.p. — invariati Art. 452-decies (Ravvedimento operoso): riduzione di pena da 1/3 a 2/3 per chi si adopera per evitare che il reato produca conseguenze ulteriori, o per messa in sicurezza, bonifica, ripristino. Non punibilità per i reati colposi. Art. 452-undecies (Confisca): confisca obbligatoria dei beni connessi al reato; inapplicabile se bonifica/ripristino completati PRIMA dell'apertura del dibattimento. Limitato ai delitti del Titolo VI-bis c.p. Art. 452-duodecies (Ripristino ambientale): il giudice può ordinare il ripristino, a spese del condannato, dello stato dei luoghi.	**Proposte non recepite — Lacune che permangono nel sistema** 1) Proposta G/1625/5/2 (Decreto Terra dei Fuochi): non punibilità per i reati colposi del Titolo VI-bis e dei reati D.LGS. N. 152/2006 per chi completa la bonifica PRIMA dell'apertura del dibattimento. Avrebbe esteso l'istituto anche ai reati D.lgs. 152/2006 e avrebbe incentivato il ravvedimento a costi zero per l'erario. 2) Proposta AG 375 (Parere Commissione Giustizia, 3 marzo 2026): inapplicabilità della confisca ex art. 452-duodecies anche per chi completa bonifica/ripristino prima dell'apertura del dibattimento nel procedimento per reati del D.LGS. N. 152/2006 (non solo Titolo VI-bis).



ISSN 3035-4234

