

AMBIENTE E LEGALITÀ, UNA SFIDA DI CIVILTÀ

LA PROGRESSIVA ELEVAZIONE DELL'AMBIENTE A BENE AUTONOMO, CULMINATA NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE, IMPONE INEDITE SFIDE APPLICATIVE. IL PROTOCOLLO DELL'EMILIA-ROMAGNA DEL 2026 DEFINISCE UN MODELLO STRATEGICO ED EFFICACE PER CONTRASTARE GLI ECOREATI E STANDARDIZZARE LE PROCEDURE CHE PORTANO A SANZIONI PENALI.

Il tema della protezione dell'ambiente ha percorso, nell'ordinamento italiano, una traiettoria di progressiva emancipazione: da interesse diffuso e residuale, affidato a norme sparse e sanzioni contravvenzionali, a bene giuridico autonomo dotato di tutela penale organica e, infine, a valore di rango costituzionale.

Ripercorrere in sintesi le tappe principali di questo cammino consente di comprendere la logica e le ambizioni dell'attuale assetto normativo:

- il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 – il cosiddetto “Codice dell'ambiente” – ha rappresentato il primo tentativo di sistemazione organica della materia. Il testo ha riordinato la normativa previgente recependo e coordinando numerose direttive europee, e dettando al contempo una disciplina organica in tema di rifiuti, scarichi, emissioni e bonifiche. Il modello scelto è stato quello del doppio binario: disciplina amministrativa e sanzione penale, con centralità delle contravvenzioni e, per le condotte più gravi, con il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260, poi confluito nell'art. 452-quaterdecies c.p.)

- la legge 22 maggio 2015 n. 68 ha compiuto una svolta di sistema, introducendo nel Codice penale il Titolo VI-bis (“Dei delitti contro l'ambiente”) e trasformando l'ambiente in bene giuridico autonomo penalmente tutelato. Sono stati introdotti i delitti di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.), disastro ambientale (art. 452-quater c.p.), delitti colposi contro l'ambiente, impedimento del controllo e traffico organizzato di materiale radioattivo. Il legislatore ha corredato il sistema di istituti premiali – ravvedimento operoso e ripristino dello stato dei luoghi – e di un procedimento estintivo delle contravvenzioni mediante prescrizioni e oblazione, modellato sull'esperienza del Dlgs 758/1994 in materia di sicurezza sul lavoro



1

- la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 ha riscritto gli articoli 9 e 41 della Costituzione, elevando la protezione dell'ambiente a valore fondamentale della Repubblica. L'articolo 9 della Costituzione ora tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, con un esplicito riferimento alla tutela delle future generazioni¹ (c.d. *unborn generations*). L'articolo 41 della Costituzione ha introdotto il limite ambientale all'iniziativa economica privata: l'attività d'impresa non può svolgersi in danno dell'ambiente. Si tratta di una riforma di portata non meramente simbolica: il riconoscimento costituzionale orienta l'interpretazione di tutte le norme di settore e rafforza la legittimità del ricorso alla sanzione penale
- il decreto legge n. 116/2025, convertito con modificazioni dalla legge 147/2025 (anche noto come decreto “Terra dei fuochi”), ha rafforzato la tutela penale in materia di rifiuti, introducendo nuove fattispecie e aggravanti fondate sul pericolo concreto per la salute e per l'ambiente. In sede di conversione è stato ricercato un equilibrio tra esigenze

repressive e continuità dell'attività d'impresa: sono state ripristinate le contravvenzioni suscettibili di estinzione mediante oblazione e prescrizioni per le violazioni relative ai rifiuti non pericolosi, ed è stata anticipata l'attuazione di alcuni indirizzi della direttiva (UE) 2024/1203. Il testo ha anche potenziato gli strumenti investigativi e introdotto pene accessorie e misure di prevenzione

- il decreto legislativo 21 aprile 2026, n. 81 ha recepito la direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, consolidando la dimensione europea del diritto penale dell'ambiente. Il decreto ha ampliato l'area della rilevanza penale estendendo la tutela ad habitat ed ecosistemi, ha introdotto nuove fattispecie penali², ha modificato il delitto di inquinamento ambientale e ha definito legislativamente la nozione di “condotta abusiva”³.

¹ La firma del protocollo d'intesa in materia ambientale a Bologna il 26 maggio 2026.

Significativa l'istituzione, all'art. 10, di un Sistema di coordinamento nazionale per il contrasto alla criminalità ambientale costituito presso la Procura generale della Corte di cassazione, con la finalità di assicurare il coordinamento e la cooperazione tra tutte le autorità competenti coinvolte nella prevenzione e nella lotta contro i reati ambientali⁴.

Ambiente e tutela penale

L'ambiente non è soltanto una risorsa economica. È l'habitat di vita dell'uomo e di ogni altra specie: il substrato imprescindibile di ogni diritto fondamentale, a cominciare dal diritto alla salute. I danni ambientali sono spesso irreversibili, si dispiegano su scale temporali che eccedono la singola generazione, colpiscono soggetti inconsapevoli e incapaci di autodifendersi – i non ancora nati, prima di tutti – e producono esternalità negative che ricadono sull'intera collettività. Queste caratteristiche rendono insufficiente la sola tutela amministrativa e civile. La sanzione penale assolve qui a una funzione che va ben oltre quella repressiva: è strumento di prevenzione generale, segnale valoriale per la comunità, presidio di effettività per i controlli e deterrente credibile verso soggetti economici mossi dal calcolo dei costi e dei benefici. Un'impresa che inquina e non subisce conseguenze penalmente rilevanti riceve un segnale perverso: che l'illegalità ambientale paga. La norma penale inverte questo incentivo. La costituzionalizzazione del 2022 ha fornito a questa scelta una base valoriale esplicita e definitiva: la Repubblica tutela l'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future, e il limite ambientale all'iniziativa economica ha ora lo stesso rango dei limiti della dignità umana e della sicurezza. Negare a questo bene la tutela penale sarebbe non solo irrazionale, ma incostituzionale.

Il protocollo di intesa in materia ambientale in Emilia-Romagna

Il 26 maggio 2026 è stato sottoscritto, presso la Procura generale della Repubblica di Bologna, un protocollo di intesa che riunisce tutti i soggetti istituzionali del distretto – le procure della Repubblica dell'Emilia-Romagna, Arpae, la Direzione marittima di Ravenna e il Comando unità forestali,

ambientali e agroalimentari dei Carabinieri – per l'omogenea applicazione nel territorio della disciplina prevista per i reati in materia ambientale, con particolare riferimento al procedimento estintivo delle contravvenzioni introdotto dalla legge 68/2015. Il protocollo si colloca nel solco del precedente accordo operativo del 18 maggio 2016, che aggiorna e sostituisce, adeguandolo agli intervenuti mutamenti normativi. Assume altresì una funzione propedeutica all'attuazione del nuovo Sistema di coordinamento nazionale previsto dall'art. 10 del Dlgs 81/2026.

I punti essenziali del protocollo

Ambito di applicazione della procedura estintiva

Il Protocollo chiarisce che la procedura estintiva ex artt. 318-bis ss. del Dlgs 152/2006 è ammissibile per le sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria (ammenda) o alternativa (arresto o ammenda). Restano escluse le fattispecie sanzionate con sola pena detentiva o con pena congiunta. La scelta, fondata su argomenti testuali, sistematici e di ragionevolezza costituzionale – confortata da Cass. n. 32962/2023 – evita disparità di trattamento irrazionali tra condotte di diversa gravità.

Valutazione del danno e del pericolo

La procedura è applicabile quando le conseguenze dell'illecito possono essere rimosse in tempi ragionevoli, con possibilità di completa reversibilità degli effetti e ripristino dello stato dei luoghi. Non si applica, invece, quando gli effetti pregiudizievoli sono irreversibili, i processi di rimozione sono complessi o richiedono tempi lunghi (ad esempio per procedimenti di bonifica), ovvero quando non è possibile ottenere il ripristino della situazione precedente.

Ruolo di Arpae come organo asseveratore

Arpae (Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna) è individuata come organo asseveratore delle prescrizioni impartite da tutti gli organi accertatori. Provvederà a predisporre e aggiornare con cadenza periodica prescrizioni standard per ciascuna violazione estinguibile, messe a disposizione delle forze di polizia giudiziaria per agevolare la valutazione dei casi concreti.

Coordinamento con le procure e condotte-spia

Arpae, Carabinieri forestali e Noe, e Direzione marittima valuteranno con le procure se le singole violazioni non si pongano quali condotte-spia di delitti più gravi – in primis il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-quaterdecies c.p.) – che escluderebbero l'accesso alla procedura estintiva e comporterebbero l'obbligo di informativa anche al procuratore nazionale antimafia.

Termini e modalità di pagamento

Il termine di trenta giorni per il pagamento in sede amministrativa è perentorio. Non è ammessa la rateizzazione; il pagamento tardivo non estingue il reato ma è valutabile ai fini dell'oblazione ex art. 162-bis c.p.

Formazione e revisione del protocollo

I sottoscrittori si impegnano a pianificare periodici cicli di formazione per il personale dei servizi di polizia giudiziaria e a effettuare almeno un incontro annuale di verifica sull'attuazione del Protocollo. È prevista la revisione del testo all'emanazione delle linee guida del procuratore generale presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 10 del Dlgs 81/2026.

I reati ambientali nel distretto dell'Emilia-Romagna: i numeri

I dati sui reati ambientali diffusi in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 restituiscono un quadro istruttivo sull'entità del fenomeno criminale ambientale nella Regione Emilia-Romagna.

Nel distretto il totale delle iscrizioni per violazioni al Testo unico ambientale (Dlgs 152/2006) nell'anno giudiziario 2025⁵ ammonta complessivamente a 784 procedimenti a carico di noti e 305 a carico di ignoti. Le iscrizioni per gli ecoreati previsti dal codice penale (artt. 452-bis ss. c.p.) sono 22 a carico di noti e 6 a carico di ignoti.

Il quadro distrettuale per procura è riepilogato in *tabella 1*.

Alcuni dati meritano una sottolineatura. La Procura di Forlì, ad esempio, registra la crescita più significativa per le iscrizioni Tua (141 noti, +37% rispetto all'anno precedente), mentre Bologna rimane la procura con il volume complessivo più elevato. L'assenza di iscrizioni per attività organizzata al traffico illecito di rifiuti (art. 452-quaterdecies c.p.) nella quasi

totalità dei circondari segnala – più che un'assenza del fenomeno – la difficoltà investigativa di un reato che richiede strutture inquirenti specializzate e tempi di indagine lunghi. È uno degli obiettivi che il protocollo del 26 maggio 2026 mira a sostenere, valorizzando il raccordo tra organi di polizia ambientale e autorità giudiziaria.

Conclusioni

Il percorso normativo tracciato rivela una progressione coerente: l'ambiente è diventato un bene giuridico autonomo, presidiato da norme penali di crescente efficacia e da un'architettura istituzionale che aspira al coordinamento nazionale. Il protocollo distrettuale siglato a Bologna il 26 maggio 2026 rappresenta, in questo quadro, un segnale importante: dimostra che le istituzioni del distretto dell'Emilia-Romagna hanno scelto di anticipare il coordinamento sistemico previsto dal legislatore, costruendo strumenti condivisi di interpretazione e prassi operativa. Non è solo un accordo organizzativo; è la manifestazione di una cultura della legalità ambientale che coinvolge agenzie ambientali, polizia giudiziaria specializzata e magistratura in un progetto comune. I dati sulle iscrizioni nel distretto emiliano-romagnolo ci ricordano che si tratta di una sfida tutt'altro che astratta: centinaia di procedimenti ogni anno, fattispecie di reato in crescita, e la consapevolezza che dietro ogni numero c'è un territorio, una comunità, un ecosistema che merita protezione. L'ambiente non chiede soltanto norme: chiede applicazione effettiva, coordinamento e determinazione. Quella determinazione che oggi diventa, appunto, sfida di civiltà.

Ciro Cascone

Avvocato generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Bologna

NOTE

¹ Si rimanda, per una più ampia riflessione sul punto, alla Strategia sulla giustizia intergenerazionale adottata dalla Commissione Ue il 5 marzo 2026 (https://ec.europa.eu/assets/eac/intergenerational-fairness-communication/intergenerational_fairness_strategy_layout.pdf).

² Ad esempio, commercio di prodotti inquinanti (art. 452-bis.1 c.p.), reati relativi a sostanze ozono-lesive e F-gas, ossia i gas fluorurati a effetto serra (art. 5 Dlgs 81/2026).

³ Art. 452-quinquiesdecies c.p., secondo cui

il termine "abusivamente" si intende riferito anche alle condotte poste in essere: 1) in violazione di disposizioni legislative dell'Ue in materia di salvaguardia 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.

⁴ Il procuratore generale presso la Corte di cassazione è il responsabile del

funzionamento di tale Sistema e ne convoca le riunioni con cadenza almeno annuale. Il procuratore medesimo, acquisite le opportune informazioni dalle altre autorità competenti e d'intesa con le stesse, provvede, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto 81/2026, a emanare le linee-guida operative del Sistema e di orientamento volte a garantire l'effettività e l'efficacia dell'attività di coordinamento investigativo e le attività di ricognizione, diffusione e condivisione di buone prassi, comuni moduli organizzativi, conoscenze e protocolli, programmando le opportune iniziative.

⁵ Si tratta delle iscrizioni avvenute presso le procure della Repubblica dell'Emilia-Romagna nel periodo 1/7/2024-30/6/2025.



Procura	Testo unico ambientale (Dlgs 152/06) noti	Testo unico ambientale (Dlgs 152/06) ignoti	Ecoreati noti	Ecoreati ignoti
Bologna	110	41	7	1
Ferrara	91	31	0	1
Forlì	141	25	4	2
Modena	88	65	1	0
Parma	93	43	0	0
Piacenza	48	18	0	1
Ravenna	72	27	5	0
Reggio Emilia	72	27	4	1
Rimini	69	28	1	0
DISTRETTO	784	305	22	6

TAB. 1 REATI AMBIENTALI

Dati sui reati ambientali diffusi nel distretto Emilia-Romagna relativi al periodo 1/7/2024-30/6/2025.