

**PREMIO DI LEGALITÀ
COMUNE DI MODENA, VI EDIZIONE, 2024**

*La tutela penale dell'ambiente.
Alla ricerca di ecogiustizia: il caso della Discarica Feronia
di Finale Emilia*

Sommario

La tutela penale dell'ambiente.	1
Alla ricerca di ecogiustizia: il caso della Discarica Feronia di Finale Emilia .	1
Introduzione:	1
Il diritto penale ambientale come banco di prova di una tutela multilivello integrata:.....	1
La tutela penale dell'ambiente: il quadro normativo	2
Report Legambiente 2024: Ecomafia.....	4
Alla ricerca di ecogiustizia: il caso della discarica di Finale Emilia.....	5

Introduzione:

Nell'attuale contesto socio-politico, la diffusa consapevolezza circa l'affermazione sempre più dirompente della questione ambientale ha messo in luce l'inesorabile e primaria necessità di una sua più significativa e incisiva tutela. Sicché, premono forti istanze di protezione dell'ambiente che sollecitano l'intervento del legislatore e, anzitutto, impongono una presa di coscienza collettiva tale per cui la tutela giuridica dell'ambiente assurge a obiettivo globale, la cui effettiva salvaguardia non può più rimanere confinata nel perimetro applicativo dell'azione del singolo Stato, chiamato a implementare un'efficace normativa idonea ad attuare un modello ecosostenibile.

Non solo, sarebbe auspicabile anche l'istituzione di una Corte internazionale sull'ambiente, a cui demandare l'accertamento e la repressione degli scempi ambientali.

La questione non interseca solo il piano prettamente giuridico, bensì sollecita all'attenzione della società civile un dibattito di più ampio respiro sull'affermazione e sul radicamento più capillare di una cultura ecosostenibile.

Il diritto penale ambientale come banco di prova di una tutela multilivello integrata:

La tutela dell'ecosistema costituisce un caso paradigmatico di *governance* multilivello, in quanto la normativa del settore è regolata da tre ordini di fonti: le fonti internazionali, le fonti dell'Unione europea e le fonti nazionali.

Le fonti del diritto internazionale, in particolare, hanno impresso un *input* fondamentale e determinante nella creazione del diritto ambientale e, anzitutto, di una visione organica della disciplina dell'ambiente.

Nella sua configurazione attuale, l'intervento penale in materia ambientale è il frutto dell'azione sinergica di molteplici *policy-makers*. Per questa ragione, la tutela dell'ambiente si caratterizza per l'intreccio delle disposizioni multilivello che governano il settore penale di riferimento.

Parallelamente all'intervento penale del legislatore italiano, sull'attuale assetto normativo si registra altresì l'incidenza significativa delle fonti normative europee. Invero, nel contesto attuale la legislazione penale, tradizionalmente monopolio del legislatore nazionale, non può più rimanere relegata nella storica prospettiva statale-nazionale.

Difatti, sono sempre più ricorrenti i condizionamenti e gli influssi di matrice europea nella definizione dei sistemi penali nazionali, cosicché, *de facto*, si assiste a un fenomeno di vera e propria *europizzazione del diritto penale*.

La legislazione penale in materia ambientale risente marcatamente di queste istanze sovranazionali, non a caso essa costituisce la materia rispetto alla quale il processo di integrazione europea ha maggiormente plasmato il diritto penale.

L'indirizzo giurisprudenziale della Corte di Giustizia UE aveva riconosciuto il principio di diritto secondo cui la riserva di legge in materia penale degli Stati membri non può precludere «al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene

necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di competenza comunitaria»¹, il legislatore europeo ha approvato la direttiva 2008/99/CE, relativa alla tutela penale dell'ambiente, allo scopo di predisporre una sua tutela più efficace di una materia oggetto di competenza comunitaria.

Questa direttiva ha segnato in qualche modo una svolta storica sul piano dell'evoluzione dei rapporti tra diritto penale e diritto eurounitario perché rappresenta il primo atto dell'Unione europea con cui vengono posti specifici obblighi di incriminazione in capo agli Stati membri, in questo caso con riguardo alla tutela penale dell'ambiente. Dal tenore di queste disposizioni della direttiva emerge che il *Leitmotiv* dell'intervento del legislatore sovranazionale è quello di imporre uno *standard* minimo di tutela penale che sia garantito e attuato nei singoli ordinamenti, con particolare riguardo alle condotte più offensive per l'ambiente, materia peraltro di competenza comunitaria.

La tutela penale dell'ambiente: il quadro normativo

Nella nostra cultura giuridica il legislatore si è tradizionalmente avvalso di illeciti amministrativi per sanzionare le violazioni in materia ambientale. Tuttavia, a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, a fronte della proliferazione di attività e fenomeni incuranti delle delicate implicazioni ambientali, si è ravvisata più marcatamente la necessità di ricorrere *in extrema ratio* al diritto penale come strumento di tutela.

Difatti, quando gli strumenti di tutela extrapenale non sono idonei ad apprestare in prima istanza un'adeguata protezione ai beni a cui sono preordinati, vengono in considerazione le tecniche di tutela penale. In altri termini, l'ambiente assurge a costituire il rango di autonomo bene giuridico, che – in virtù della sua rilevanza – diviene così oggetto meritevole di protezione giuridico-penale.

In proposito, non si può prescindere da un breve inquadramento del bene giuridico “ambiente”, quale legittimo oggetto di tutela penale, di cui si è diffusamente disquisito nel dibattito scientifico. Nel solco dell'elaborazione dottrinale più attenta, storicamente, si sono contrapposte due teorie predominanti. Nella specie, la teoria antropocentrica concepisce l'uomo come un *prins* rispetto alla natura, chiamato a dominare e ad appropriarsi della natura, che deve servire come mezzo per il soddisfacimento dei suoi bisogni, come risorsa di produzione, di consumo nonché di riproduzione della specie umana.²

Appare evidente, in questi termini, una sorta di teleologismo antropocentrico fondato sulla tutela ambientale in funzione dell'essere umano. Per converso, la concezione ecocentrica dell'ambiente opera una sorta di “*rivoluzione copernicana*”, sovvertendo il paradigma utilitaristico dell'ambiente come mera risorsa dell'uomo, a favore di una visione in cui è l'ambiente in sé, nella sua integrità, a essere considerato meritevole di tutela penale.

Queste premesse sul passaggio dalla visione antropocentrica all'approdo a una visione di tipo ecocentrico sono funzionali anche a comprendere la portata degli approcci olistici integrati, di straordinaria affermazione nel dibattito internazionale, decisamente oggi oggetto di grandi

¹ Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione CE c. Consiglio UE, cit. punto 48.

² J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, 4, p. 675.

studi e approfondimenti e cuore propulsore di numerose strategie al centro di innovative *policy* ambientali.

Alla luce di queste considerazioni, è indubbio lo sforzo in atto di valorizzazione della salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse della collettività, alla luce di ciò si manifesta in modo pregnante la necessità di apprestare istituti giuridici orientati alla sua protezione.

In particolare, questo orientamento ha trovato espressione paradigmatica in una nota pronuncia della Corte costituzionale, la sentenza n. 210 del 28 maggio 1987, la cui attenzione si è soffermata sulla portata della nozione di ambiente.

La giurisprudenza costituzionale tende ad avallare, infatti, una «*concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali [...]*» ed «*in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*».³ In questa chiave dobbiamo leggere anche la recente riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Anzitutto, tale riforma riguarda specificamente gli artt. 9 e 41 Cost., le modifiche in questione sono state apportate dalla legge costituzionale n. 1/2022⁴, che è intervenuta colmando la lacuna presente nella Carta costituzionale circa l'assenza di una disciplina espressa ed esplicita sulla tutela dell'ambiente.

La riforma in questione ha previsto l'integrazione dell'art. 9 con l'aggiunta di un terzo comma «*La Repubblica [...] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».⁵

Mentre l'art. 41 è stato oggetto di revisione limitatamente al secondo e al terzo comma, con l'aggiunta, a norma dell'art. 41, comma 2, del duplice riferimento al danno «*alla salute*» e «*all'ambiente*», integrando così il complesso dei limiti che il legislatore costituzionale impone alla libertà di iniziativa economica privata.

Con riferimento al terzo comma, invece, si incorpora l'espressione «*e ambientali*» accanto ai fini sociali cui deve essere indirizzata e coordinata l'attività economica pubblica e privata.

In particolare, il riferimento alle future generazioni costituisce un elemento di novità e di straordinaria rilevanza. Infatti, i novellati artt. 9 e 41 Cost. promuovono la tutela dell'ambiente anche in una prospettiva intergenerazionale, che deve essere debitamente presa in considerazione dal legislatore e che, fino ad allora, era comparsa solo tenuemente nella giurisprudenza costituzionale.

In controtendenza rispetto al passato, la tutela penalistica non è più circoscritta alla salvaguardia dell'ambiente nei limiti in cui l'alterazione di questo poteva comportare una situazione di danno o di pericolo per l'uomo.

Dall'osservazione dell'evoluzione legislativa che ha caratterizzato la materia ambientale è dato scorgere come l'assetto normativo predisposto a tutela dell'ambiente si possa inquadrare come una sorta di piramide punitiva.

³ Corte costituzionale, sentenza n. 210 del 28 maggio 1987.

⁴ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 recante «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*», in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022.

⁵ Art. 9 Cost.: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.».

Tale piramide è strutturata, alla base, con sanzioni prettamente amministrative per illeciti di scarso allarme sociale e, via via salendo, con sanzioni penali di natura contravvenzionale per comportamenti connotati da una maggiore carica di disvalore, mentre – al vertice di questo assetto – si collocano le sanzioni di tipo delittuoso per le ipotesi più gravi di danno, codificate dal legislatore nell'ambito del Titolo VI-*bis* del codice penale.

Infatti, una svolta in tal senso si registra con l'introduzione del predetto Titolo VI-*bis* ad opera della legge n. 68/2015, ove il legislatore ha introdotto nel codice penale italiano il Titolo VI-*bis*, relativo alla disciplina dei delitti contro l'ambiente e nell'ambito del quale opta per fattispecie delittuose incentrate direttamente sull'offesa all'ambiente.

Report Legambiente 2024: Ecomafia

L'indagine annuale Ecomafia di Legambiente prospetta alla nostra inquieta attenzione lo scenario sempre più allarmante della crescita progressiva dei casi di criminalità ambientale in Italia.

Giunto alla sua 30° edizione, il Report Ecomafia 2024 fornisce infatti un quadro complessivo dell'impatto degli ecoreati sul territorio e sulle sue risorse, naturali ed economiche. Stando alle stime del report, solo nel 2023 si sono registrati 35.487 reati ambientali, con un incremento pari al +15,6% e un'incidenza in media pari a 97,2 reati perpetrati al giorno.⁶

A risentire maggiormente dell'influsso dei reati ambientali è soprattutto il Mezzogiorno, in particolar modo la Puglia, la Campania, la Sicilia e la Calabria, regioni ove storicamente è molto radicata l'infiltrazione mafiosa. In questi termini, spicca altresì un dato significativo, ovvero la stretta interdipendenza che sussiste tra infiltrazioni mafiose e fenomeni di criminalità ambientale.

Volgendo il focus sulla regione Emilia-Romagna, dalle elaborazioni dei dati forniti dalle Forze dell'ordine e dalle Capitanerie di porto è dato evincere che nel 2023 sono stati commessi 1422 reati entro i confini territoriali emiliano-romagnoli, in percentuale dunque in misura pari al 4,2% del totale nazionale, e con una collocazione di tale regione all'undicesimo posto a livello nazionale.

Più specificamente, nell'ambito di tale regione spiccano *in primis*, sotto il profilo quantitativo, le illegalità inerenti al ciclo del cemento e ai fenomeni criminosi di abusivismo edilizio. Invero, come acutamente osservato nell'indagine di Legambiente, il ciclo illegale del cemento non è circoscritto alla sola costruzione abusiva di opere, bensì investe anche il sistema irregolare degli appalti pubblici pilotati. A seguire si registrano al secondo posto come illeciti più diffusi quelli relativi al ciclo dei rifiuti ed è proprio su questi che si preme concentrare ora l'attenzione in quanto – addentrandosi in modo più specifico nella realtà del territorio modenese – sono proprio i reati legati al traffico di rifiuti a costituire gli illeciti ambientali preponderanti nel 2023 per numero di reati commessi, in misura quindi numericamente maggiore anche agli stessi illeciti ambientali legati all'abusivismo edilizio. Infatti, alla luce di quanto emerge dall'ultimo report di Legambiente, nel 2023 sono ben 29 i casi di criminalità ambientale in materia di traffico illecito di rifiuti che si sono registrati nella sola area modenese.

⁶ Legambiente, *Report Ecomafia 2024. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*.

Alla ricerca di ecogiustizia: il caso della discarica di Finale Emilia

In tale contesto, il caso di cronaca recente che ha destato maggiormente l'attenzione dell'opinione pubblica nella provincia modenese è indubbiamente quello riguardante l'annosa questione della discarica abusiva all'ex Bigattara di Finale Emilia.

La vicenda è espressione paradigmatica di come il tema dei risvolti sul piano ambientale non si limiti a interessare precipuamente le istituzioni giudiziarie, la politica locale, le forze dell'ordine, gli attori economici di riferimento e l'ARPAE⁷, bensì coinvolga e investa in maniera più diffusa e capillare diverse istanze sociali, le associazioni ambientali e, soprattutto, la società civile.

Infatti, le criticità e i rinnovati allarmi sull'area della discarica di Finale Emilia – la più grande della regione Emilia-Romagna –, già nel 2016 erano tornati alla ribalta, allorché venne istituito l'Osservatorio civico *“Ora tocca a noi”*, il quale si prefiggeva come scopo quello di avviare una proficua interlocuzione tra i cittadini e le istituzioni per dare maggiore concretezza alle sollecitazioni locali che denunciavano che l'inquinamento dell'area e i gravi livelli di inquinamento delle acque sotterranee fossero da imputarsi proprio all'impianto della discarica.

L'indagine in questione ha portato al sequestro preventivo, disposto a richiesta della Procura della Repubblica di Modena ed emesso nel mese di luglio 2023, delle aree adibite abusivamente a due discariche a cielo aperto, sorte nelle campagne di Finale Emilia. Eppure, il sito della discarica non è nuovo all'applicazione di misure cautelari reali; infatti, già nel 2019 il magistrato titolare dell'inchiesta, il PM Marco Niccolini, aveva chiesto il sequestro della discarica per 3 anni a causa dello sfioramento delle soglie di alcuni metalli inquinanti rinvenuti nelle falde acquifere della discarica.

La società Feronia aveva presentato ricorso avverso il sequestro dell'impianto disposto dalla Procura di Modena, chiedendo il suo dissequestro al fine di consentire i lavori di ampliamento della discarica, già autorizzati dalla Regione Emilia-Romagna. Tuttavia, La Corte di Cassazione, rigettando tale ricorso, ha dichiarato la sua infondatezza.

In seguito alla ridefinizione dei suddetti limiti da parte di ARPAE, che ha sostenuto che quei metalli inquinanti fossero rilasciati da altre fonti e non dalla discarica, si è proceduto al dissequestro dell'area.

La prossima udienza del processo è attesa per fine ottobre, a carico degli imputati sono contestati a vario titolo reati di inquinamento ambientale, gestione non autorizzata di rifiuti, traffico illecito di rifiuti, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici etc. in un arco temporale che va dal 2009 ad oggi. Nel processo penale in corso risultano imputate 7 persone, tra le quali si contemplano dirigenti della società Feronia di proprietà di Herambiente, funzionari di ARPAE e della Provincia di Modena.

Peraltro, il caso ha scosso decisamente la società civile non solo in ordine alle contestazioni sollevate contro la società Feronia del Gruppo Herambiente, gestore dell'impianto della discarica per rifiuti non pericolosi, bensì costituisce oggetto di riprovevole condanna –

⁷ Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna, in prosieguo ARPAE (ARPA Emilia-Romagna),

quantunque oggi solo nei termini di una condanna sociale – anche l’operato dell’Agenzia ARPAE. Invero, come previsto dalla normativa di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152⁸, nel 2022 è stata la stessa Agenzia per la prevenzione, l’ambiente e l’energia dell’Emilia-Romagna a ridefinire i c.d. Valori di Fondo⁹, di sua stessa introduzione, determinando un innalzamento dei limiti di legge di diversi metalli inquinanti presenti nelle falde acquifere. In questi termini, si configurerebbe uno scenario alquanto eclatante: un potenziale conflitto di ruoli poiché è lo stesso ente pubblico preposto alla vigilanza, al monitoraggio e all’autorizzazione ambientale a innalzare siffatti valori soglia degli inquinanti rinvenibili nelle acque sotterranee. In particolare, l’Osservatorio civico “Ora tocca a noi”, con grande solerzia, ha seguito attentamente l’evolversi della vicenda e, mediante il suo portavoce Maurizio Poletti, ha denunciato a più riprese sulla stampa locale il cortocircuito controllore-controllato innescatosi per cui l’ARPAE, che dovrebbe esercitare il controllo ambientale della discarica, ha chiesto allo stesso gestore, Feronia, di provvedere ad approntare i dati necessari per ridefinire con soglie ben più alte i limiti di legge, scagionando così lo stesso gestore da una possibile responsabilità penale in ordine all’accusa di inquinamento ambientale.

Per di più, l’Osservatorio civico ha sostenuto fermamente la linea per cui l’inquinamento dell’area è cagionato dall’impianto della discarica. Ad avvalorare questa tesi, come riportato dal portavoce Poletti a *Il Resto del Carlino*, sarebbe un documento inoltrato al Comune di Finale Emilia da Feronia, si tratta di una relazione tecnica recante “*Interventi di sigillatura della attuale rete di gestione del percolato e predisposizione di un nuovo sistema di rilancio*”.¹⁰

Il 21 settembre scorso si è svolto l’ennesimo sit-in di protesta, questa volta su specifica iniziativa di alcuni consiglieri comunali di Finale Emilia, davanti alla discarica di cui trattasi. Alla base di questa recente mobilitazione, serpeggia il malcontento delle istituzioni e dei cittadini circa il diniego a loro opposto di effettuare il sopralluogo stabilito da ARPAE in data 17 settembre ai fini del collaudo tecnico-amministrativo dei nuovi lotti realizzati.¹¹ La partecipazione sentita dei cittadini e delle istituzioni locali a questa iniziativa esprime ancora una volta la volontà tangibile di rivendicare un loro coinvolgimento diretto rispetto a quanto avviene nel territorio, specie se ciò riguarda opere gravide di conseguenze impattanti sul piano ambientale.

Ad onor del vero, all’indomani del sopralluogo, si sono espressi anche Feronia e ARPAE precisando che il sindaco di Finale Emilia, Claudio Poletti, fosse sì titolato a prendere parte all’ispezione, ma obiettando che, nei fatti, ciò non è stato possibile a causa di un problema di natura burocratica, poiché era accompagnato da un consulente privato anziché dal tecnico comunale.

⁸ Testo unico ambientale, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante “*Norme in materia ambientale*”.

⁹ Relazione “*Valutazione delle acque sotterranee relativa all’impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi “Feronia”, sito in Comune di Finale Emilia, via Comunale Rovere 18/A, ed individuazione dei valori di fondo*”, documento elaborato a cura del Gruppo di lavoro di ARPAE “*Valori di fondo acque sotterranee e suolo*”: Marco Marcaccio e Manuela Mengoni, gennaio 2023, <https://www.arpae.it/it/notizie/discarica-finale-emilia-la-valutazione-delle-acque-sotterranee>.

¹⁰ Il Resto del Carlino, *L’inquinamento esiste e viene dalla discarica*, Modena, 24 dicembre 2023.

¹¹ Comunicazione istituzionale del Comune di Finale Emilia, Sit-in davanti alla discarica, 21 settembre 2024, <https://www.comune.finale.mo.it/novita/comunicati/sit-in-davanti-alla-discarica>.

D'altro canto, l'Agenzia – come pubblica amministrazione a cui sono demandate funzioni di tutela ambientale – ha difeso il suo operato replicando all'Amministrazione di Finale Emilia di aver osservato in modo ineccepibile i canoni di correttezza formale e sostanziale a cui si informa la sua attività.¹²

¹² Nota di ARPAE, Discarica di Finale Emilia, 18 settembre 2024, <https://www.arpae.it/it/notizie/discarica-finale-emilia-nota-di-arpae>.