Francesco Diamanti

La tirannia delle piccole decisioni. Sulla criminalizzazione dell'abbandono dei rifiuti urbani non pericolosi da parte dei privati (art. 255 comma 1 TUA)

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il *littering*. – 3. Il diritto penale davanti al rifiuto urbano non pericoloso (art. 255 TUA). – 3.1. Evitare il pericolo (non il danno). La tecnica di tutela. – 4. Cosa succederebbe se lo facessero tutti? – 5. E i piccolissimi rifiuti? – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Quando si parla di un certo diritto punitivo (come l'ambiente[1] o il

[1] La (tragica) situazione ambientale è ben descritta dall'*United Nations Environment Programme* (UNEP), ovvero l'agenzia ONU di riferimento per lo stato globale dell'ambiente, soprattutto nei suoi *Global Environment Outlook* (GEO) – come, ad esempio, il GEO-6 (2019) e alcuni rapporti annuali vari (per il 2023/2024 è disponibile in *wedocs.unep.org*). Sul rapporto tra *ambiente* e *diritto penale*, tra i contributi maggiormente significativi per la presente ricerca e senza alcuna pretesa di completezza, cfr. D. CASTRONUOVO, *La protezione penale dell'ambiente: tra evoluzione normativa e giurisprudenza creativa*, in *Arch. pen.*, 2/2025, p. 1 ss.; M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a struttura «sanzionatoria»*, Padova, 1996; M. DOVA, *Quale tutela penale dell'ambiente? I risultati di un'indagine empirica presso il Tribunale di Milano (2022)*, in *Lexambiente. Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 4/2023, p. 39 ss.; W. FRISCH, *Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht. Zum Verhältnis von Umweltverwaltungsrecht und Strafrecht und zur strafrechtlichen Relevanz behördlicher Genehmigungen*, Heidelberg, 1993; G. ROTOLO, *«Riconoscibilità» del precetto penale e modelli innovativi di tutela. Analisi critica del diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018; C. RUGA RIVA, *L'ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in *Sist. pen.*, 16 febbraio 2023, p. 1 ss.; L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007. Per la manualistica cfr. P. KRELL, *Umweltstrafrecht*, Heidelberg, 2017; C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente. Parte generale: principi, beni e tecniche di tutela, Parte speciale: reati contenuti nel d.lgs n. 152/2006 e nel codice penale*, V ed., Torino, 2024; F. SALIGER, *Umweltstrafrecht*, II ed., München, 2020. Sullo specifico tema dei rifiuti, sempre senza alcuna pretesa di completezza, v. L. RAMACCI, *L'abbandono di rifiuti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*, in *Lexambiente. Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 3/2021, p. 1 ss.

Pubblicato il 20 novembre 2026

clima[2]), giudicanti e scrittori, spinti da un istinto di solidarietà intergenerazionale[3], tendono a concentrarsi sulle condotte *macroscopiche*

[2] Per convincersi dell'emergenza climatica (e dei suoi nessi con l'ambiente, la salute e i rifiuti) basta leggere l'ultimo rapporto della "*Intergovernmental Panel on Climate Change*" (IPCC) – l'organismo scientifico dell'ONU fondato nel 1988 da UNEP e WMO (Organizzazione Meteorologica Mondiale) – reperibile *on-line* in *ipcc.ch/report/ar6/syr/longer-report*. Una chiara esposizione delle ragioni che rendono complicata la percezione del problema da parte dei *Sapiens* è contenuta nell'ultimo lavoro del *filosofo della scienza* Matteo Motterlini, che insegna all'Università Vita-Salute San Raffaele di Milano: cfr. M. MOTTERLINI, *Sciogliamo i cervelli, non i ghiacciai. Perché la nostra mente è l'ostacolo più grande nella lotta al cambiamento climatico*, Milano, 2025. Poi si v., tra gli altri, il documento intitolato "*Outline of the Methodology Report to refine the 2006 Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*", adottato dalla *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) con la Decisione XLIV-5. Si tratta di un atto tecnico di natura programmatoria con cui l'IPCC ha disposto l'aggiornamento delle proprie *2006 Guidelines*, ovvero lo standard scientifico di riferimento internazionale per la stima e la rendicontazione delle emissioni di gas serra da parte degli Stati. Il testo definisce la struttura e i contenuti del successivo *2019 Refinement*, stabilendo criteri metodologici uniformi per la misurazione delle emissioni nei principali settori emissivi (energia, processi industriali, agricoltura e uso del suolo, rifiuti). Di particolare rilievo, ai fini ambientali e giuridici, è il fatto che l'intero Volume 5 delle Linee Guida sia dedicato al settore "*Waste*", a conferma della sua importanza crescente nel bilancio globale dei gas climalteranti. Questo volume disciplina in modo dettagliato: le emissioni di metano (CH_4) derivanti dalla decomposizione dei rifiuti organici in discarica, secondo il modello scientifico del *First Order Decay*; le emissioni di protossido di azoto (N_2O) connesse all'incenerimento e al trattamento biologico dei rifiuti; e i processi emissivi legati alle acque reflue. Il documento riconduce dunque la gestione dei rifiuti entro la cornice globale della lotta ai cambiamenti climatici, qualificandola non solo come questione ambientale o sanitaria, ma come ambito di responsabilità climatica in senso stretto. La corretta applicazione delle metodologie IPCC nel settore dei rifiuti è diventata, nel tempo, un requisito tecnico-giuridico per la conformità degli Stati agli obblighi internazionali di mitigazione delle emissioni. Sulle conseguenze climatiche di piccoli gesti (familiari, personali, ecc.), cfr. E. OSTROM, *Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change*, in *Global Environmental Change*, vol. 20, n. 4, 2010, p. 550 ss., in cui l'A. descrive correttamente molti problemi ambientali globali come il risultato cumulativo delle azioni di individui, famiglie, piccoli gruppi, imprese e istituzioni. Sul problema dei beni comuni v., classicamente, G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, n. 3859, 1968, p. 1243 ss.

[3] Già in Mill, ad esempio, era presente l'idea che una condotta – egli parlava della soppressione della libertà di pensiero – potesse danneggiare o mettere in pericolo le generazioni future oltre a quelle del suo tempo. Dice Mill: «*But the peculiar evil of silencing the expression of an opinion is, that it is robbing the human race; posterity as well as the existing generation; those who dissent from the opinion, still more than those who hold it. If the opinion is right, they are deprived of the opportunity of exchanging error for truth: if wrong, they lose, what is almost as great a benefit, the clearer perception and livelier impression of truth, produced by its collision with error*» (J.S. MILL, *On Liberty*, III ed., London, 1863, p. 33). Ad ogni modo il volume fondamentale su questo tema è ancora quello di H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt am Main, 1979 (trad.

produttive di eventi acuti (di danno o di pericolo): traffici organizzati, discariche abusive, sversamenti industriali, combustioni illecite e altre attività capaci di compromettere in modo immediatamente riconoscibile l'ambiente, oltre alla salute delle persone[4]. Accanto a questi fenomeni vi sono però anche gli abbandoni quotidiani di rifiuti solidi urbani (solitamente abbreviati in "RSU")[5] da parte dei privati: un sacchetto dell'umido gettato in tangenziale, una bottiglia lasciata sul greto di un fiume, un mozzicone lanciato dal finestrino, una boa lasciata in mare aperto[6]. Sono tutti gesti che pongono al

it. *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2002).

[4] Spesso ciò avviene anche tramite il *food*. Per accertarsi di questo nesso, ad esempio, occorre leggere il *Global Assessment of Soil Pollution*, pubblicato dalla *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), nel quale si legge che la contaminazione del suolo (pesticidi, fertilizzanti minerali, fertilizzanti organici, acque reflue, materiali plastici, e rifiuti vari) non rappresenta "solo" un problema ambientale, ma anche un problema di salute pubblica e sicurezza alimentare. Il documento è reperibile in *openknowledge.fao.org/bitstreams/fe5df8d6-6b19-4def-bdc6-62886d824574/download*.

[5] La nozione giuridica di «rifiuti urbani» non è circoscritta ai rifiuti prodotti all'interno dei centri urbani. La definizione vigente è contenuta nell'art. 183 comma 1 lett. *b-ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cui rinvia l'art. 184 comma 2 del medesimo decreto. Essa comprende i rifiuti domestici, indifferenziati e da raccolta differenziata, nonché quelli provenienti da altre fonti che siano simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-*quater* e siano prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-*quinquies*. Sono inoltre urbani i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti; quelli di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade e sulle aree pubbliche o private soggette a uso pubblico, sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; quelli derivanti dalla manutenzione del verde pubblico e dalla pulizia dei mercati; quelli provenienti dalle aree e dalle attività cimiteriali individuati dalla disposizione; nonché quelli accidentalmente pescati o volontariamente raccolti, anche attraverso campagne di pulizia, in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune. La classificazione come urbano va distinta dalla qualificazione del rifiuto come pericoloso o non pericoloso, secondo i due criteri previsti dall'art. 184 comma 1 TUA.

[6] Per comprendere le dimensioni del problema, il *Global Waste Management Outlook 2024*, pubblicato congiuntamente dallo *United Nations Environment Programme* (UNEP) e dall'*International Solid Waste Association* (ISWA) stima la produzione mondiale di rifiuti solidi urbani in 2,1 miliardi di tonnellate nel 2023 e ne prevede una crescita fino a 3,8 miliardi nel 2050. Il rapporto esamina, tuttavia, anche scenari alternativi, nei quali la prevenzione della produzione e il miglioramento della gestione possono ridurre gli impatti ambientali, sanitari ed economici. Le proiezioni evidenziano quindi la pressione crescente che può gravare sui sistemi di gestione e la necessità di intervenire sul ciclo dei materiali. Esse riguardano la produzione complessiva dei rifiuti, non la quantità specificamente abbandonata nell'ambiente: costituiscono pertanto il contesto generale dell'indagine, mentre la diffusione e gli effetti del *littering* devono essere documentati attraverso evidenze ulteriori. Cfr. UNEP-ISWA, *Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an Age of Waste. Turning Rubbish into a Resource*, 2024, in

penalista una difficoltà diversa, perché la consistenza del singolo apporto può essere minima, mentre gli effetti della sua ripetizione su larga scala, attraverso condotte analoghe indipendenti, possono diventare rilevanti. È questa distanza che interessa indagare: *quale offesa appartiene al singolo abbandono, quando la gravità del fenomeno emerge soprattutto dalla probabile moltiplicazione dei contributi?*

Il punto è che queste condotte "minori", considerate isolatamente, possono apparire prive di un'autonoma capacità offensiva; a questo, peraltro, si accompagna quella sensazione di sostanziale ingovernabilità del *macro*-problema generale che porta spesso all'indifferenza[7]. Tuttavia, quando si ragiona in profondità sul fatto che questi comportamenti potrebbero essere potenzialmente ripetuti su larga scala da centinaia, migliaia o milioni di persone, sembra emergere meglio il loro lato più significativamente problematico.

Il legislatore (non solo italiano) s'è spesso interessato a questo fenomeno dell'abbandono dei rifiuti. La storia legislativa, naturalmente, è antica: per comprenderla integralmente occorrerebbe spaziare dal testo unico delle leggi sanitarie (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265), fino all'apporto della Comunità

wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44939/global_waste_management_outlook_2024.pdf?sequence=3.

[7] Cfr. J. NEFSKY, *Collective harm and the inefficacy problem*, in *Philosophy Compass*, vol. 14, n. 4, 2019. Sugli apporti individuali impercettibili, v. già D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984, p. 67 ss., spec. p. 75 ss. (§ 28, «Ignoring Small or Imperceptible Effects») e p. 86, dove si osserva che ciascuno dovrebbe chiedersi: «Will my act be one of a set of acts that will together harm other people?». V. anche il caso dei «*Harmless Torturers*», nel quale apporti singolarmente impercettibili producono insieme un dolore grave (*ivi*, p. 80-81). Per l'applicazione del medesimo schema all'inquinamento atmosferico (la mancata riparazione dei dispositivi che depurano i gas di scarico delle automobili, che aumenta in misura trascurabile o impercettibile l'inquinamento subito da ciascuno di moltissimi cittadini), v. *ivi*, p. 85, ove si conclude: «We must cease to believe that an act cannot be wrong, because of its effects on other people, if these effects are either trivial or imperceptible».

europea[8], al d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915[9], al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22

[8] Il vero motore della lotta ai rifiuti è stata la Comunità europea. La direttiva 75/442/CEE (in *eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975L0442*) del Consiglio del 15 luglio 1975 (poi rifusa nella direttiva 2006/12/CE e sostituita dalla direttiva 2008/98/CE, c.d. *Waste Framework Directive*), costituisce il fondamento storico e concettuale del diritto europeo dei rifiuti. Questa direttiva nacque in un'Europa che stava scoprendo l'ambiente come nuova frontiera politica. Fino agli anni Sessanta i rifiuti erano considerati un problema locale di igiene urbana, ma con la crisi petrolifera del 1973, la scarsità di materie prime e la crescente sensibilità ecologica emersa dopo la Conferenza di Stoccolma del 1972, divennero simbolo di un modello di sviluppo da correggere. Le Comunità europee, che non avevano ancora una competenza esplicita in materia ambientale, decisero di intervenire ugualmente, interpretando la tutela dell'ambiente come strumento per armonizzare le condizioni di concorrenza tra Stati (sfruttando esplicitamente gli artt. 100 e 235 del trattato che istituiva la Comunità economica europea). L'art. 1 della direttiva del 1975 introdusse per la prima volta una definizione giuridica unitaria di "rifiuto", incastonandola in alcuni principi cardine del futuro diritto ambientale europeo: prevenzione, responsabilità del produttore, autorizzazione pubblica e pianificazione dei sistemi di smaltimento. In questo modo, la gestione dei rifiuti divenne una questione non più solo sanitaria, ma politica e ambientale, segno di una nuova concezione europea della modernità: proteggere l'ambiente non solo per mere ragioni di decoro urbano, ma anche per garantire l'equilibrio ecologico e la giustizia economica fra i Paesi membri.

[9] Questo atto, senz'altro da considerare fondativo della disciplina italiana dei rifiuti, ne introdusse una definizione generale all'art. 2, primo comma: per rifiuto si intendeva «qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono». Il decreto introdusse poi una classificazione tripartita che permise per la prima volta di collegare le diverse tipologie di rifiuti a regimi di gestione/controllo differenziati e che, data la sua importanza, sarebbe rimasta a lungo la struttura di base della normativa italiana. Queste sostanze od oggetti furono suddivisi in a) urbani, provenienti dagli insediamenti civili; b) speciali, prodotti da attività industriali, artigianali o commerciali; c) tossici e nocivi, dotati di proprietà pericolose specifiche. Altre due innovazioni fondamentali che vale qui la pena di ricordare furono le seguenti: da un lato, il riconoscimento della responsabilità diretta del produttore e del detentore, a quel punto obbligati a provvedere al corretto smaltimento o ad affidarlo a soggetti autorizzati (in questo modo furono poste le basi di un sistema autorizzatorio e di responsabilizzazione, nonché del principio, oggi centrale, della tracciabilità: ogni fase del ciclo del rifiuto doveva essere controllata, registrata e verificata dalle autorità pubbliche). Dall'altro lato, la responsabilizzazione delle Regioni (e non più dei soli Comuni), dalle quali ci si aspettava il rilascio delle autorizzazioni degli impianti di smaltimento e la gestione di tutta l'attività di pianificazione. Il d.P.R. in analisi è altresì fondamentale in quanto ha previsto, all'art. 9, un divieto esplicito di abbandono, scarico o deposito incontrollato di rifiuti in aree pubbliche e private soggette ad uso pubblico (comprese le acque pubbliche e private), e lo ha opportunamente sanzionato. A dire il vero, tutto il sistema sanzionatorio introdotto da questo atto di legge rappresentò un punto di svolta nella storia della disciplina italiana dei rifiuti: per la prima volta, l'ordinamento poté vantare un insieme organico di sanzioni (penali e amministrative) concepite non più soltanto come strumenti di polizia sanitaria, ma come parte di una vera e propria politica di tutela ambientale.

(il c.d. decreto Ronchi)[10], al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e molto oltre. Il testo

La norma centrale, l'articolo 24, colpiva il comportamento che fino ad allora era rimasto quasi privo di regolazione specifica: l'abbandono dei rifiuti. Il decreto, vietandolo espressamente (ai sensi dell'art. 9 già visto), prevedeva una scala di sanzioni graduata in base alla pericolosità dei materiali: da una sanzione amministrativa pecuniaria per i rifiuti urbani (da L. 20.000 a L. 1.000.000) o speciali (da L. 100.000 a L. 2.000.000), all'arresto fino a sei mesi o all'ammenda da L. 200.000 a L. 5.000.000 per quelli tossici e nocivi. Fu la prima volta che l'abbandono di rifiuti venne riconosciuto come un illecito autonomo, distinto dalla gestione abusiva, e inserito in un quadro sanzionatorio unitario. Le disposizioni successive (artt. 25-27) si rivolgevano invece alle attività industriali e imprenditoriali, punendo chi gestiva impianti di smaltimento senza autorizzazione, chi realizzava discariche abusive o non rispettava le prescrizioni imposte dalle autorità competenti. Per i rifiuti pericolosi erano previste pene più severe, segno di una consapevolezza nuova del rischio ambientale connesso alle attività produttive. Accanto a queste previsioni, il decreto introdusse anche sanzioni di tipo amministrativo e obblighi di ripristino per chi non rispettava gli ordini dell'autorità o ometteva comunicazioni dovute. In particolare, l'art. 30 prevedeva, per le contravvenzioni richiamate dagli artt. 27, 29, 31, terzo comma, e 32, ultimo comma, la possibilità di subordinare la sospensione condizionale della pena all'adempimento di quanto stabilito nella sentenza, acquisendo, ove necessario, le indicazioni dell'autorità amministrativa competente. La disposizione esprimeva così una connessione tra concessione del beneficio e adempimento delle prescrizioni, senza configurare un generale obbligo di bonifica.

[10] Ai fini di questa indagine, interessa soprattutto il rapporto fra il *divieto di abbandono* e la *scelta della sanzione*. Il decreto formula un divieto generale, ma distingue la risposta punitiva secondo la qualifica dell'autore: amministrativa per il soggetto non qualificato, penale per i titolari d'imprese e i responsabili di enti. Questa distinzione consente di cogliere un tratto della disciplina destinato a durare: la medesima condotta di abbandono riceve una diversa qualificazione sanzionatoria in ragione del contesto soggettivo nel quale viene realizzata. Ebbene, il decreto Ronchi formulò, all'art. 14, un divieto espresso e generale di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, vietando altresì, con un'autonoma previsione, l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. Nel testo originario, la violazione di tali divieti da parte del soggetto non qualificato era punita dall'art. 50 comma 1 con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire 200.000 a lire 1.200.000. Soltanto alcuni mesi più tardi, il d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, introdusse un trattamento più favorevole per l'abbandono sul suolo di rifiuti non pericolosi e non ingombranti, assoggettandolo alla sanzione amministrativa pecuniaria da lire 50.000 a lire 300.000. Non si trattò, pertanto, di una generale revisione al ribasso rispetto alla disciplina degli anni Ottanta, ma dell'introduzione, mediante il successivo decreto correttivo, di una fascia sanzionatoria differenziata per gli abbandoni di minore consistenza. Per i titolari di imprese e i responsabili di enti, invece, l'art. 51 comma 2 prevedeva già, nel testo originario, l'applicazione delle pene stabilite dal comma 1 per l'abbandono o il deposito incontrollato dei propri rifiuti, nonché per la loro immissione nelle acque superficiali o sotterranee in violazione dell'art. 14 commi 1 e 2. Il riferimento ai rifiuti «propri» fu successivamente eliminato dall'art. 1 comma 24 della legge 9 dicembre 1998, n. 426. Accanto alle sanzioni direttamente previste per l'abbandono, l'art. 50 comma 2 contemplava una distinta contravvenzione per

unico ambientale (da qui in poi TUA) conserva, nella disciplina dell'abbandono dei rifiuti, la distinzione fondamentale fra *soggetto non qualificato* e *titolari di imprese* o *responsabili di enti*: nel quadro della «tormentata»[11] disciplina dei rifiuti, il divieto trova collocazione nell'art. 192; la risposta sanzionatoria, invece, è distribuita fra l'art. 255, che nel testo originario prevede un illecito amministrativo, e l'art. 256 comma 2, che riserva la sanzione penale ai soggetti qualificati. Per il privato, dunque, l'ingresso dell'abbandono nel TUA non coincide ancora con la sua criminalizzazione. In origine, l'art. 255 TUA puniva con la sanzione amministrativa pecuniaria da 105 a 620 euro chiunque abbandonava o depositava rifiuti ovvero li immetteva nelle acque superficiali o sotterranee. Se l'abbandono di *rifiuti*[12] sul suolo avesse riguardato rifiuti non

---

l'inosservanza dell'ordinanza del sindaco. Ai sensi dell'art. 14 comma 3, l'autore della violazione era tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi; il sindaco disponeva con ordinanza le operazioni necessarie e fissava il termine per provvedervi. L'inottemperanza all'ordinanza era punita dall'art. 50 comma 2 con l'arresto fino a un anno. Con la sentenza di condanna, o con quella di applicazione della pena su richiesta delle parti, il giudice poteva inoltre subordinare la sospensione condizionale della pena all'effettiva esecuzione di quanto prescritto e rimasto inadempiuto.

[11] C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 121. Senza pretesa di completezza, su questo tema dei rifiuti, v. anche *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di M. Pelissero, II ed., Torino, 2019.

[12] Per comprendere cosa siano i "rifiuti" cui si riferisce la disposizione, va richiamato anzitutto l'art. 183 comma 1 lett. *a* TUA, che considera tale qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. L'art. 184 comma 1 distingue poi i rifiuti, secondo l'origine, in urbani e speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in pericolosi e non pericolosi. Si tratta di classificazioni distinte: anche un rifiuto urbano può essere pericoloso, mentre la provenienza da un'attività economica non comporta necessariamente la qualificazione come rifiuto speciale. Ai sensi dell'art. 184 comma 2 sono urbani i rifiuti individuati dall'art. 183 comma 1 lett. *b-ter*. Vi rientrano anzitutto quelli domestici, indifferenziati e da raccolta differenziata: ad esempio, carta e cartone, vetro, metalli, plastica, materiali organici, legno, tessili, imballaggi, apparecchiature elettriche ed elettroniche, pile e accumulatori, nonché oggetti ingombranti come mobili e materassi. Sono urbani anche determinati rifiuti provenienti da fonti non domestiche, purché simili per natura e composizione a quelli domestici e riconducibili ai rifiuti e alle attività individuati, rispettivamente, dagli allegati L-*quater* e L-*quinquies* alla parte quarta del TUA. La categoria comprende inoltre i residui dello spazzamento stradale e dello svuotamento dei cestini, i rifiuti giacenti su strade e aree pubbliche o private soggette a uso pubblico, sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua, quelli della manutenzione del verde pubblico e della pulizia dei mercati, nonché quelli provenienti dalle aree e dalle attività cimiteriali, incluse esumazioni ed estumulazioni. Sono altresì compresi i rifiuti accidentalmente pescati e quelli volontariamente raccolti, anche mediante campagne di pulizia, in mare, nei laghi, nei fiumi e

pericolosi e non ingombranti si sarebbe dovuta applicare la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 a 155 euro. Venne mantenuto in vita il percorso ripristinatorio, al quale restò collegata la possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena nei casi in cui l'autore della violazione non abbia ottemperato all'ordinanza del sindaco. Tale condotta, configurata come contravvenzionale ai sensi dell'art. 255, ultimo comma, del TUA, riguardava (e riguarda) il mancato recupero o smaltimento dei rifiuti e il mancato ripristino dello stato dei luoghi. In questo modo, il legislatore scelse di conservare la logica già presente nel decreto Ronchi, subordinando il beneficio penale all'effettiva eliminazione delle conseguenze dannose dell'abbandono.

Venendo all'oggi, dopo che l'art. 6-*ter* comma 1 lett. *b* del d.l. 10 agosto 2023, n. 105, introdotto dalla legge di conversione 9 ottobre 2023, n. 137, aveva già trasformato in contravvenzione l'abbandono di rifiuti commesso dal privato, il d.l. 8 agosto 2025, n. 116 ha nuovamente modificato e sensibilmente irrigidito il sistema sanzionatorio[13]. Nel suo assetto vigente, l'art. 255 comma 1 TUA punisce con l'ammenda da 1.500 a 18.000 euro chiunque abbandoni o depositi rifiuti non pericolosi oppure li immetta nelle acque superficiali o sotterranee, senza richiedere la reiterazione della condotta, il superamento di una soglia quantitativa, la produzione di un danno o la verificazione di un pericolo effettivo.

La disposizione pone alcune domande preliminari.

Quale motivazione politico-criminale si cela dietro questo nuovo divieto?

Quale offesa giustifica l'intervento penale quando il singolo rifiuto urbano abbandonato dal privato non risulta, di per sé, pericoloso per il bene giuridico protetto? E "quando" la giustifica se la singola condotta non ha prodotto alcuna conseguenza materialmente apprezzabile? La centralità dell'interesse

nelle lagune. Quanto alla pericolosità, l'art. 183 comma 1 lett. *b* rinvia alle caratteristiche individuate dall'allegato I alla parte quarta; la lett. *b-bis* definisce invece il rifiuto non pericoloso per esclusione dalla categoria precedente. La qualificazione deve essere effettuata secondo le pertinenti regole di classificazione e l'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D. Pertanto, non pericoloso non significa innocuo: l'assenza delle caratteristiche che determinano la classificazione come pericoloso non esclude che l'abbandono o la gestione impropria del rifiuto possano arrecare danno alla salute umana o all'ambiente.

[13] Per una lettura critica dell'inasprimento sanzionatorio introdotto dal decreto, v. C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi sui rifiuti: tra Greta, Dracone e Tafazzi*, in *Sist. pen.*, 9/2025, p. 5 ss., spec. p. 25-28, in cui ne contesta la proporzionalità e segnala le ricadute della trasformazione delle contravvenzioni in delitti sull'operatività della procedura estintiva ambientale.

tutelato è una motivazione di per sé insufficiente, perché rimane da spiegare da quale prospettiva un comportamento individualmente così modesto, atomisticamente quasi inoffensivo, possa impattare con quei beni in misura tale da legittimare il ricorso alla sanzione punitiva.

Ebbene, la tesi qui sostenuta è che, nel segmento considerato, l'art. 255 TUA[14] possa essere ricostruito come una *contravvenzione di rischio*, il cui disvalore diventa comprensibile unicamente attraverso una logica universalizzante: *«che cosa accadrebbe se lo facessero tutti?»*. L'abbandono del rifiuto da parte del privato lo sottrae al circuito controllato di gestione, ma il suo significato offensivo non si esaurisce in questa sottrazione, perché anche un apporto modestissimo può partecipare a processi di dispersione e accumulo alimentati da una pluralità di condotte indipendenti. Occorre allora verificare a quali *condizioni* questa "capacità cumulativa" costituisca un rischio proprio di chi agisce e quali limiti incontri il ricorso alla sanzione. Il *problema dei grandi numeri*[15] entra così

[14] Sebbene questo articolo presenti un campo applicativo più ampio, l'indagine sarà circoscritta al segmento relativo all'abbandono di rifiuti urbani non pericolosi da parte del privato, nel quale la distanza fra la modesta consistenza del contributo individuale e la gravità potenziale del fenomeno aggregato emerge con particolare evidenza. Dopo avere ricostruito l'evoluzione legislativa della disciplina e il fenomeno del *littering*, si esamineranno gli indici strutturali dell'illecito di rischio e la funzione della logica universalizzante. Questa ricostruzione sarà infine sottoposta a una verifica critica attraverso la disciplina dei prodotti da fumo e dei rifiuti di piccolissime dimensioni, che il legislatore ha mantenuto nell'area amministrativa proprio nonostante la loro elevatissima capacità di dispersione e reiterazione seriale.

[15] Abbiamo trattato questo tema generale in F. DIAMANTI, *Il reato cumulativo. Il diritto penale davanti al problema dei grandi numeri*, in *Arch. pen.*, 3/2025, p. 1 ss.; già L. KUHLEN, *Der Handlungserfolg der strafbaren Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB)*, in *GA*, 1986, p. 389 ss., spec. p. 401; ID., *Umweltstrafrecht – auf der Suche nach einer neuen Dogmatik*, in *ZStW*, vol. 105, 1993, p. 697; M. DAXENBERGER, *Kumulationseffekte. Grenzen der Erfolgszurechnung im Umweltstrafrecht*, Baden-Baden, 1997. Sui *Kumulationsdelikte* v. inoltre W. WOHLERS, *Deliktstypen des Präventionsstrafrechts – zur Dogmatik „moderner" Gefährdungsdelikte*, Berlin, 2000. Di recente, oltre alla letteratura citata nello scritto appena ricordato (alla quale si rinvia integralmente), sullo specifico tema dell'ambiente e del clima v. P. KRELL, *Zur Legitimität von Kumulationsdelikten*, in *Klimastrafrecht. Die Rolle von Verbots- und Sanktionsnormen im Klimaschutz*, a cura di H. Satzger-N. von Maltitz, Baden-Baden, 2024, p. 139 ss. Da ultimo, v. M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, vol. II, Milano, 2026, p. 711 ss., che riconduce il reato a condotta cumulativa, «preposto alla soluzione del problema dei grandi numeri», alla punibilità di condotte «apparentemente innocue, che acquistano offensività se contestualizzate in un'ottica universalizzante». Nella dottrina italiana, il carattere "seriale" dell'offesa a beni superindividuali come l'ambiente era stato messo in luce già da G. FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, in *Dei delitti e delle pene*, 3/1984, , p. 441 ss., spec. p. 456 e 458, dove si osserva che i danni all'ambiente derivano «in misura crescente dagli effetti "cumulativi" di azioni della

nell'indagine attraverso una condotta quotidiana: non per imputare al singolo il danno collettivo, ma per comprendere il disvalore del suo singolo contributo.

2. Il littering

Questo termine viene qui impiegato per indicare la dispersione di rifiuti attraverso gesti quotidiani di abbandono da parte di privati: il sacco dell'umido lanciato in tangenziale, una bottiglia lasciata sul greto, un involucro appoggiato sulla panchina di un parco, un mozzicone abbandonato sulla spiaggia[16]. Tale fenomeno, è bene precisarlo subito, non coincide necessariamente con una fattispecie del TUA e non implica nemmeno che tutti questi comportamenti debbano ricevere la stessa risposta sanzionatoria. Serve essenzialmente a individuare il *contesto* nel quale emerge con maggiore evidenza il problema affrontato dal presente studio: può intervenire il diritto penale quando la singola condotta – il singolo gesto di abbandono del rifiuto (da parte del privato) – appare trascurabile, mentre la sua potenziale diffusione attraverso una moltitudine di azioni indipendenti può produrre pericoli o danni immensi?

L'attenzione al *littering* porta in primo piano il detentore del rifiuto nel momento in cui decide come disfarsene: non occorrono un'attività organizzata o grandi quantità di materiale: il tutto può esaurirsi in un gesto compiuto durante il tragitto verso casa, una passeggiata o una giornata in spiaggia. È questa ordinarietà a renderlo interessante per l'indagine: mai come

specie più diversa»; e da G. GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 689 ss., spec. p. 710 e 725. Con riferimento ai reati bagatellari, v. inoltre C.E. PALIERO, *Note sulla disciplina dei reati «bagatellari»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 920 ss., spec. p. 941, che segnalava come particolarmente problematici gli illeciti «scarsamente lesivi, se isolatamente considerati, ma idonei a produrre cospicui danni economico-sociali proprio per la frequenza con cui vengono commessi». Più ampiamente, ID., *Minima non curat praetor. Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova, 1985, p. 639-640, che vi ravvisa un «"effetto sommatorio", a catena, dei singoli (micro)eventi lesivi», menzionando espressamente «le condotte di inquinamento o di degrado ambientale». Nella letteratura di *common law*, v. J. FEINBERG, *The Moral Limits of the Criminal Law*, vol. I, *Harm to Others*, New York-Oxford, 1984, p. 225 ss., sui c.d. *accumulative harms*; A.P. SIMESTER - A. VON HIRSCH, *Crimes, Harms, and Wrongs. On the Principles of Criminalisation*, Oxford-Portland, 2011.

[16] Le delimitazioni normative del fenomeno possono variare fra ordinamenti. Nel Queensland, ad esempio, la disciplina distingue il *littering* dall'*illegal dumping* facendo riferimento anche al volume dei rifiuti, con una soglia di 200 litri. Tale parametro appartiene alla disciplina locale e non viene assunto, in questa indagine, come criterio generale di definizione del *littering*. Si v. *qld.gov.au/environment/waste-reduction-recycling/litter-illegal-dumping/littering*.

in questo campo, le occasioni si ripresentano ogni giorno nella vita quotidiana e coinvolgono una pluralità di persone che agiscono senza coordinarsi. La facilità del gesto (e il suo vantaggio immediato) offre quindi un primo elemento per valutarne la possibile diffusione; non basta, però, a dimostrare quello che chiameremo "rischio cumulativo", che dipende anche dalle caratteristiche dei materiali e dai processi ai quali possono partecipare.

Il punto non è stabilire se il cittadino abbia oggi meno senso civico di ieri.

Lo scopo è comprendere perché un gesto tanto comune possa apparire trascurabile a chi lo compie o a chi lo deve punire: quando lasciamo una bottiglia sul greto di un fiume vediamo una semplice bottiglia, non l'accumulo catastrofico al quale essa può contribuire. Il vantaggio, come s'è detto, è immediato: evitiamo di conservarla e di cercare un luogo nel quale conferirla. Le conseguenze ambientali, invece, possono manifestarsi altrove e molto tempo dopo, attraverso processi ai quali partecipano altri apporti indipendenti di cui non ci sentiamo minimamente responsabili. Nonostante la varietà di possibili cause – l'abbandono può dipendere anche dalle difficoltà del conferimento, dall'inadeguatezza dei servizi o dalla scarsa probabilità di essere individuati (il peso di ciascun fattore richiederebbe una verifica specifica) – è sulla "distanza" fra *percezione individuale* e *dimensione cumulativa* di quel rischio che deve misurarsi l'esigenza dell'eventuale risposta punitiva. Il *problema dei grandi numeri* emerge soprattutto qui, negli ambiti in cui la «tirannia delle piccole decisioni»[17] richiama l'attenzione (*anche* dei giuristi) sulle conseguenze cumulative di scelte individuali e indipendenti che, considerate isolatamente, appaiono trascurabili[18].

---

[17] W.E. ODUM, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *BioScience*, vol. 32, n. 9, 1982, p. 728 ss. (il titolo di questo contributo è preso da qui). L'espressione risale, peraltro, a A.E. KAHN, *The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections, and the Limits of Economics*, in *Kyklos*, vol. 19, 1966, p. 23 ss.; Odum l'ha poi estesa ai problemi ambientali. Più recentemente v. C.G. BASSETT - S.D. DAY - C.C. KONIJNENDIJK - K.M.A. CHAN - L.A. ROMAN, *From tyranny to hope: Harnessing the power of small decisions to achieve urban sustainability goals*, in *Environmental Science & Policy*, vol. 170, 2025, in cui si sottolinea *anche* come le *piccole decisioni*, se corrette, possono cambiare il mondo.

[18] Si pensi, ad esempio, al loro effetto sul degrado urbano: l'abbandono di rifiuti da parte dei singoli cittadini – se non adeguatamente controllato – diffonde nella popolazione sensazioni d'impunità e di disordine che minano la coesione civica. Si pensi, ad esempio, al principio noto in criminologia già dagli anni '80 come *broken windows theory*: laddove la trascuratezza diventa visibile, tende a diffondersi un senso di permissività che legittima nuovi comportamenti devianti. È bene precisare che esistono studi che sembrano disinnescare, almeno in parte, alcune sicurezze scientifiche in questo ambito. Cfr. B.E. HARCOURT - J. LUDWIG, *Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment*, in

3. Il diritto penale davanti al rifiuto urbano non pericoloso (art. 255 TUA)

Prima della riforma del 2023, nell'ambito della disciplina generale del TUA, l'abbandono di rifiuti, come s'è detto, assumeva rilevanza amministrativa quando commesso dal soggetto non qualificato, ai sensi dell'art. 255 comma 1, e penale quando commesso da titolari di imprese o responsabili di enti, ai sensi dell'art. 256 comma 2. La distinzione fra illecito amministrativo e reato dipendeva dunque dalla qualifica dell'autore: il sistema riservava la risposta penale agli abbandoni riconducibili all'attività imprenditoriale o organizzativa. L'art. 6-*ter* comma 1 lett. *b* del d.l. n. 105 del 2023, introdotto dalla legge di conversione n. 137 del 2023, ha superato questa distinzione, trasformando anche l'abbandono commesso dal soggetto non qualificato in una contravvenzione punita con la sola ammenda, suscettibile di oblazione ai sensi dell'art. 162 c.p. Il d.l. n. 116 del 2025, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2025, n. 147, è pertanto intervenuto (sullo sfondo della recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla Terra dei Fuochi[19]) su una disciplina che già prevedeva la responsabilità penale del privato, inasprendone il trattamento sanzionatorio e articolando ulteriormente le fattispecie[20].

University Chicago Law Rev., vol. 73, n. 1, 2006, p. 271 ss., in cui sostengono essenzialmente che la *broken windows theory* sia suggestiva, plausibile, ma non ancora empiricamente fondata.

[19] Corte e.d.u., Sez. I, 30 gennaio 2025, Cannavacciuolo c. Italia. Sul tema, v. S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *Sist. pen.*, 2/2025, p. 140 ss.

[20] Si tratta di un provvedimento che interviene in modo diffuso sul TUA, su alcune norme del codice penale e su altre del codice di procedura penale, con un'impostazione tesa alla criminalizzazione e all'inasprimento del trattamento sanzionatorio. Proprio questa impostazione è stata criticata dalla più attenta letteratura, che ravvisa nella riforma un irrigidimento sproporzionato della risposta punitiva e una contrazione degli strumenti capaci di favorire il tempestivo ripristino della legalità ambientale, cfr. C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., p. 25-28, spec. p. 26-27. Il decreto interviene su fattispecie eterogenee, differenziando la risposta sanzionatoria in ragione della condotta, della natura dei rifiuti, del contesto e dell'eventuale produzione di un pericolo. Tra le modifiche più incisive figura la complessiva riscrittura della disciplina della discarica abusiva contenuta nell'art. 256 TUA (v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 177 ss. e 183 ss.). Il nuovo comma 3 ha anzitutto trasformato in delitto la fattispecie-base di realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata, precedentemente configurata come contravvenzione: fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29-*quattuordecies* comma 1, il fatto è ora punito con la reclusione da uno a cinque anni, elevata da un anno e sei mesi a cinque anni e sei mesi qualora la discarica sia destinata, anche soltanto in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Su questa figura s'innesta il nuovo comma 3-*bis*, che introduce una fattispecie più severamente sanzionata,

punita con la reclusione da due a sei anni, quando ricorra una delle seguenti condizioni alternative: a) dal fatto derivi un pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone; b) oppure un pericolo di compromissione o deterioramento delle acque, dell'aria, di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo, di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna; ovvero il fatto sia commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati ai sensi dell'art. 240, o comunque sulle strade di accesso a tali siti e nelle relative pertinenze. Se in presenza di una di queste condizioni la discarica è destinata, anche parzialmente, allo smaltimento di rifiuti pericolosi, la pena è ulteriormente elevata alla reclusione da due anni e sei mesi a sette anni. Si precisa, per dovere di completezza, che il quadro normativo è stato recentemente modificato, successivamente alla conversione del d.l. n. 116 del 2025, dal d.lgs. 21 aprile 2026, n. 81, recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente ed entrata in vigore il 2 giugno 2026. In particolare, l'art. 12 del decreto ha nuovamente sostituito l'art. 256 comma 4 TUA, differenziando la risposta sanzionatoria prevista per l'inosservanza delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni o per la carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni e le comunicazioni: quando il fatto riguarda rifiuti non pericolosi si applicano l'arresto da due a sei mesi o l'ammenda da 2.000 a 18.000 euro; quando riguarda rifiuti pericolosi, la reclusione da sei mesi a tre anni. Entrambe le disposizioni operano purché non ricorrano le condizioni contemplate dall'art. 256 comma 1-*bis* lett. *a* e *b*. La novella non ha invece modificato la disciplina dell'abbandono contenuta negli artt. 255, 255-*bis* e 255-*ter* TUA. Un ulteriore intervento riguarda la combustione illecita di rifiuti (sul tema generale v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 191 ss.): la regola base, stabilita al comma 1, è che chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni; se sono rifiuti pericolosi, la pena della reclusione sale da tre a sei anni. Il comma 2 estende le predette pene a chi abbandona rifiuti in funzione della successiva combustione illecita. Il comma 3-*bis*, invece, punisce da tre a sei anni di reclusione la combustione di rifiuti non pericolosi, quando dal fatto deriva pericolo per la vita o per la incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo o di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna; oppure quando il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati ai sensi dell'articolo 240 o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze. La fattispecie, come è facile intuire, nasce per rispondere alle emergenze legate ai roghi tossici, e consente d'intervenire penalmente anche in assenza di un evento di danno, valorizzando l'evento di pericolo ambientale. Se quell'evento di pericolo viene prodotto dalla combustione di rifiuti pericolosi, la pena è della reclusione da tre anni e sei mesi a sette anni (se segue l'incendio, le pene sono aumentate sino alla metà). Il mezzo utilizzato per la realizzazione di queste condotte è confiscato. Quanto all'abbandono di rifiuti pericolosi, l'art. 255-*ter* comma 2 contempla ipotesi qualificate dalla derivazione di un pericolo o dalla commissione del fatto in determinati siti: la pena è quella della reclusione da un anno e sei mesi a sei anni quando dal fatto deriva pericolo per la vita o per la incolumità delle persone, ovvero pericolo di compromissione o deterioramento delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo, di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna; oppure quando il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente

Il d.l. n. 116 del 2025 ha ridisegnato la risposta punitiva italiana all'abbandono incontrollato dei rifiuti e, limitatamente ad alcune sue manifestazioni, al fenomeno del *littering*. Non ha propriamente introdotto *ex novo* la responsabilità penale del privato, già in parte prevista a partire dal 2023 come si è detto, ma ne ha irrigidito il trattamento sanzionatorio e, soprattutto, ha riorganizzato il sistema secondo una progressione fondata sulla crescente consistenza dell'offesa.

Nella formulazione vigente, l'art. 255 comma 1 TUA, rubricato «Abbandono di rifiuti non pericolosi», punisce con l'ammenda da millecinquecento a diciottomila euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato, «chiunque», in violazione delle disposizioni richiamate dalla norma, abbandoni o depositi rifiuti ovvero li immetta nelle acque superficiali o sotterranee. Quando l'abbandono o il deposito sono effettuati mediante l'utilizzo di un veicolo a motore, al conducente si applica anche la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da quattro a sei mesi. Il comma 1.1 prevede poi, per i titolari di imprese e i responsabili di enti che realizzino analoghe condotte, l'arresto da sei mesi a due anni o l'ammenda da tremila a ventisettemila euro. La riforma conferma, attraverso la rubrica dell'art. 255 e il coordinamento con l'art. 255-*ter*, che la fattispecie-base riguarda i rifiuti non pericolosi.

La disposizione non coincide, peraltro, con la disciplina dell'intero fenomeno del *littering*, perché restano assoggettati a sanzione amministrativa, da un lato, l'abbandono dei rifiuti di piccolissime dimensioni indicati dagli artt. 232-*bis* e 232-*ter* TUA e, dall'altro, a determinate condizioni, il deposito di

contaminati ai sensi dell'articolo 240 o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze. La riforma modifica *anche* la gestione non autorizzata di rifiuti, disciplinata dall'art. 256 comma 1 TUA (ancora v. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 164 ss.). Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29-*quattuordecies* comma 1, chiunque effettui attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio o intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione è punito con l'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 a 26.000 euro. Quando i fatti riguardano rifiuti pericolosi, la fattispecie assume natura delittuosa ed è punita con la reclusione da uno a cinque anni. La fattispecie-base di abbandono di rifiuti pericolosi (art. 255-*ter* comma 1 TUA) è ora punita con la reclusione da uno a cinque anni, con relativo aggravamento per i soggetti qualificati (es. titolari di imprese). Anche la *spedizione illegale di rifiuti*, di cui all'articolo 259 del TUA (C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 188 ss.), è ora qualificata come delitto e punita con la reclusione da uno a cinque anni, aumentabile fino a un terzo se i rifiuti sono pericolosi. La norma, riscritta integralmente, adegua la terminologia ("spedizione illegale") alla normativa europea e rafforza la tutela penale nei confronti delle esportazioni irregolari di rifiuti.

rifiuti urbani accanto ai contenitori per la raccolta presenti lungo le strade. Non sarebbe quindi esatto affermare che l'art. 255 punisca penalmente ogni possibile abbandono di rifiuti urbani. Esso contempla, piuttosto, la fattispecie generale di abbandono di rifiuti non pericolosi, al di fuori delle ipotesi minori espressamente mantenute nell'area amministrativa e delle più gravi fattispecie delittuose previste dagli artt. 255-*bis* e 255-*ter* TUA.

3.1. Evitare il pericolo (non il danno). La tecnica di tutela

La natura contravvenzionale dell'illecito in analisi è incontestabile sul piano formale: la pena principale prevista per il privato è l'ammenda, che, ai sensi degli artt. 17 e 39 c.p., identifica un reato appartenente alla categoria delle contravvenzioni (oblazionabili *ex lege*). Ben più articolata è, invece, la ricostruzione del suo contenuto dogmatico: a questo riguardo, la fattispecie sembra presentare, in maniera particolarmente nitida, i caratteri dell'*illecito di rischio*[21].

Tale qualificazione richiede una precisazione preliminare.

Il rischio non viene qui inteso come sinonimo generico di pericolo, né come istituto inerente all'imputazione dell'evento; esso, al contrario, identifica una specifica *tecnica di tutela*, propria soprattutto del diritto punitivo inserito nelle discipline settoriali, capace di anticipare l'intervento rispetto allo stesso "pericolo", senza per questo scivolare in una logica meramente precauzionale. La fattispecie di rischio, insomma, non reagisce a una minaccia già formata, ma orienta le condotte individuali affinché non si producano le condizioni dalle quali quella minaccia potrebbe successivamente sorgere.

Il primo indice lo si nota nell'*anticipazione radicale della tutela*.

Per la consumazione dell'art. 255 non è necessario che l'abbandono abbia determinato una contaminazione, un deterioramento dell'ecosistema, una lesione della salute, un pericolo per l'incolumità delle persone o un pericolo di

[21] Abbiamo trattato questo tema prima in F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa. Uno studio sulla decodificazione*, Torino, 2024, p. 167 ss., spec. p. 182 ss.; poi in ID., *Il reato cumulativo*, cit., p. 64 ss., con estesa bibliografia sull'*illecito di rischio* alla quale si rinvia integralmente. Sulla distinzione tra illeciti di prevenzione e illeciti di rischio, e sul rapporto di questi ultimi con la precauzione, v. M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, vol. II, cit., p. 708-710, ove si precisa che la logica dell'incriminazione del rischio «non è costruita su dati scientificamente inesistenti»; sui «reati amministrativizzati», fondati «non sulla lesione, ma sul danno cumulativo (per es. i reati ambientali, in materia di stupefacenti, o alimentari etc.)», v. ID., *Diritto penale. Parte generale*, vol. I, Milano, 2024, p. 307. Sul rapporto tra pericolo astratto, limiti-soglia e rischio v. anche F. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2012.

compromissione delle matrici ambientali. La disposizione non richiede neppure che il giudice accerti l'idoneità del singolo fatto a produrre uno di questi eventi di danno o di pericolo. Non contiene, insomma, formule quali «se dal fatto deriva pericolo», «in modo da determinare pericolo» o «in quantità tali da cagionare un deterioramento». L'illecito si perfeziona con la realizzazione della condotta vietata, *indipendentemente dalla successiva evoluzione causale del fatto*. La differenza emerge con particolare evidenza dal confronto con l'art. 255-*bis* comma 1 lett. *a* TUA, che attribuisce invece autonoma rilevanza delittuosa all'abbandono di rifiuti non pericolosi quando «dal fatto deriva pericolo» per la vita o l'incolumità delle persone oppure un pericolo di compromissione o deterioramento delle acque, dell'aria, di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo, di un ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna. Il rapporto tra le due disposizioni disegna, pertanto, due differenti stadi dell'offesa: nell'art. 255-*bis* comma 1 lett. *a*, il pericolo deve essersi già formato e deve essere causalmente riconducibile alla condotta; nell'art. 255, invece, la tutela interviene in modo *diverso*. Non si punisce la produzione di una situazione di pericolo, ma l'introduzione di un fattore di rischio all'interno di un contesto che il legislatore pretende rimanga governato. L'art. 255, insomma, costituisce una disposizione diretta non soltanto a prevenire il danno, ma ad *evitare il pericolo*.

Il secondo indice, invece, riguarda la struttura della fattispecie.

Se il danno e il pericolo possono assumere la forma di eventi (una morte, una contaminazione, un incendio, una situazione di concreta minaccia per un bene), negli illeciti in parola non è invece possibile individuare un vero e proprio "evento di rischio". Il rischio, insomma, non costituisce un risultato naturalistico separabile dalla condotta: descrive la situazione prodotta dall'inserimento di un fattore non controllato all'interno di un processo più o meno complesso. L'art. 255 TUA, essenzialmente, è una contravvenzione di mera condotta: il rischio non è un evento che debba essere provato dopo l'abbandono, ma rappresenta il fondamento sostanziale della sua incriminazione, l'essenza del suo carattere offensivo e qualitativamente penalistico.

La struttura di *mera condotta* non determina, di per sé, la natura contravvenzionale dell'illecito: anche un delitto, naturalmente, può prescindere dalla verificazione di un evento di danno o di pericolo. Nel caso dell'art. 255 comma 1 TUA, la scelta del modello contravvenzionale appare tuttavia coerente con la funzione di presidio delle regole preventive che governano il conferimento dei rifiuti. La disposizione interviene sulla

violazione di tali regole, *prima* che dalla dispersione incontrollata possa derivare un danno o un pericolo qualificato. Questa coerenza funzionale non è però di per sé sufficiente a dimostrare la qualificazione come illecito di rischio: va chiarito *perché* il disvalore della condotta non sia adeguatamente spiegato dal tradizionale modello del pericolo astratto[22]. Si può dire, a questo proposito, che il rischio si distingue ulteriormente dal pericolo perché risulta solitamente *dipendente dalla decisione umana*: una volta innescato, il pericolo (anche astratto/presunto) tende ad evolvere attraverso fattori non più dominabili dall'agente. Il rischio, invece, tende a poter essere governato intervenendo a monte sulle decisioni che potrebbero introdurre un fattore "non controllato" nel processo. Anche questo tratto, a ben vedere, pare rinvenibile nell'art. 255 TUA: la produzione di rifiuti è una conseguenza inevitabile della vita sociale e delle attività economiche. Non è realistico eliminarla. È possibile, invece, ridurne i rischi mediante la raccolta, il

[22] Il problema emerge anche dal confronto con la letteratura più attenta, che, nel criticare l'inasprimento del 2025, descrive le contravvenzioni previgenti in materia di rifiuti come reati di mera condotta e di pericolo astratto, destinati a sanzionare (con pene minimali) fatti di modesta offensività, si v. C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., p. 25-26. Con riferimento all'abbandono del privato, la ricostruzione qui proposta intende precisare il fondamento di tale (seria) offensività: quando il singolo episodio non presenta un'autonoma capacità di mettere in pericolo il bene, occorre spiegare quale *disvalore* penalistico gli appartenga. La qualificazione come *illecito di rischio* trova la propria ragione nella capacità della condotta di contribuire a processi di dispersione e accumulo alimentati da apporti indipendenti potenzialmente ripetibili (e probabilmente ripetuti) su larga scala. È questa capacità, alle condizioni che saranno illustrate, a offrire una spiegazione dell'incriminazione del singolo abbandono. Sull'esigenza che, nei reati di pericolo presunto, la condotta tipizzata «ripeta uno schema, un modello che si è altre volte rivelato capace di riprodurre la lesione», così da evitare che tali fattispecie sanzionino «una mera disobbedienza», v. G. GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale*, cit., p. 723. Sulle regole organizzatorie la cui inosservanza, «se ed in quanto diffuse in forma seriale», produrrebbe «pericoli e anzi danni gravi ai beni tutelati come interessi finali», tra i quali l'ambiente, v. M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, vol. II, cit., p. 707. Va peraltro ricordato che, per la tutela dell'ambiente, G. FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, cit., p. 459, riteneva «lo strumento più adeguato» il «pur famigerato reato di pericolo astratto»; ma lo stesso A. osservava che, di fronte agli effetti «cumulativi» di condotte diverse, «è più facile, invece, accertare l'attitudine generale di un determinato comportamento a contribuire a ledere il bene protetto» (*ivi*, p. 458): un profilo vicino a quello qui valorizzato, purché la capacità della condotta di contribuire alla lesione non resti una presunzione legislativa, ma poggi su una base nomologica reale e su una diffusione dei comportamenti realisticamente prevedibile. Nel senso che l'accertamento della pericolosità in concreto «diventa insensato quando si pensi di costruire il tipo sul modello dei reati cumulativi», v. M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004, p. 109-110.

conferimento, il trasporto, il recupero e lo smaltimento secondo procedure controllate. Il divieto di abbandono opera precisamente su questa *decisione iniziale*: il destinatario può consegnare il rifiuto al servizio di raccolta o agli altri soggetti autorizzati, oppure può sottrarlo al sistema e disperderlo nell'ambiente. La norma interviene sulla scelta che apre il rischio, prima che i successivi fattori ambientali ne rendano difficilmente controllabile l'evoluzione. Non è quindi l'abbandono, attività integralmente vietata e in astratto eliminabile, a rappresentare l'attività rischiosa inevitabile. L'attività di riferimento è il più ampio processo di produzione e gestione dei rifiuti, connaturato alla vita collettiva e non sopprimibile. E il rischio generato da tale processo può essere soltanto *ridotto* e *governato*. L'art. 255 TUA reprime infatti una delle condotte che sottraggono una porzione di quel processo alle regole predisposte per contenerlo.

Un'altra peculiarità consiste nel fatto che, solitamente, gli illeciti di rischio sono tipici delle discipline nelle quali la prevenzione viene distribuita lungo un intero processo o una intera filiera, anziché concentrarsi sull'autore immediato di un evento lesivo o pericoloso. Qui il soggetto qualunque *è* parte della filiera di gestione del rifiuto, ed è tenuto a controllare la parte del processo affidata alla propria sfera di competenza. Non si può pensare che il contenimento del rischio ambientale sia affidato esclusivamente al gestore professionale, al trasportatore o all'impresa di trattamento: deve essere distribuito fra *tutti* i soggetti che intervengono nel ciclo. Il privato cittadino costituisce il primo anello della catena: su di lui grava il dovere di conferire il rifiuto nelle forme prescritte, mantenendolo all'interno del circuito controllato. L'impiego del pronome «chiunque» è, da questo punto di vista, significativo: la norma non individua soltanto una cerchia di destinatari tecnicamente qualificati, ma estende la regola preventiva a ogni detentore del rifiuto. Ciascun soggetto risponde della porzione di rischio appartenente alla propria sfera di decisione: non dell'intero fenomeno di accumulo o inquinamento, ma della propria scelta di immettere nel contesto ambientale un fattore sottratto a controllo.

La funzione preventiva dell'art. 255 TUA non basta, da sola, a distinguerlo dai reati di pericolo astratto o presunto, perché anche queste tipologie di fattispecie orientano i comportamenti *prima* della verificazione di un danno e possono prescindere dall'accertamento di un pericolo nel caso concreto. La qualificazione qui proposta si colloca su un piano ulteriore, riguardando il *modo* in cui viene ricostruito il disvalore materiale della condotta: nel modello tradizionale del pericolo astratto l'incriminazione si fonda solitamente sulla pericolosità tipica della classe di comportamenti selezionata dal legislatore. Nel

segmento dell'art. 255 qui esaminato, invece, la modesta consistenza del singolo abbandono può rendere insufficiente una spiegazione imperniata sulla sua autonoma attitudine a minacciare il bene protetto. Il significato offensivo deve emergere altrove, dalla relazione fra il contributo individuale e un processo nel quale la persistenza e la dispersione dei materiali possono combinarsi con una pluralità di apporti analoghi e indipendenti ripetibili su larga scala. La qualificazione come *illecito di rischio* pone in evidenza questa dimensione: la condotta sottrae il rifiuto al circuito controllato e introduce un fattore capace di concorrere, attraverso interazioni successive e fenomeni cumulativi, alla formazione di pericoli o di danni. Non si tratta necessariamente di una categoria incompatibile con quella del pericolo astratto, ma di una ricostruzione che ne precisa, per le condotte considerate, il fondamento politico-criminale e il contenuto materiale. La dimensione cumulativa può, infatti, operare sul piano della giustificazione dell'incriminazione senza costituire un autonomo requisito del fatto tipico. Nella ricostruzione qui proposta, la prevedibile diffusione su larga scala di apporti analoghi e indipendenti spiega il significato materiale del singolo abbandono, ma non introduce nell'art. 255 comma 1 TUA un requisito di effettiva reiterazione da parte di terzi o di accumulo non previsto dalla disposizione[23]. Il suo valore esplicativo dipende, pertanto, dalla possibilità d'individuare condizioni empiriche e criteri selettivi che distinguano un rischio cumulativo rilevante dalla semplice (ma assai simile) *inosservanza* delle regole di gestione.

Un ulteriore indice è costituito dalla *struttura normativa della fattispecie*.

Gli illeciti di rischio tendono appunto a reprimere l'inosservanza di autorizzazioni, ordini, obblighi, procedure e regole preventive proprie di una disciplina settoriale. L'art. 255, infatti, non formula un precetto autosufficiente, ma rinvia espressamente agli artt. 192 commi 1 e 2, 226 comma 2 e 231 commi 1 e 2 TUA. Il reato nasce dunque dalla violazione delle regole che disciplinano il controllo e il conferimento dei rifiuti, degli imballaggi e dei veicoli fuori uso. Si tratta, però, di regole cautelari il cui oggetto immediato non è uno specifico evento di danno o di pericolo, ma la riduzione del rischio connesso alla perdita di controllo sul rifiuto su larga scala. Non

[23] Molto utile, su questo passaggio dogmatico (sebbene su di un diverso tema ambientale), è la lettura di P. KRELL, *Zur Legitimität von Kumulationsdelikten*, cit., p. 156, il quale, con riferimento all'ipotetica fattispecie di superamento dei limiti autorizzati di emissione denominata K2, distingue il rischio cumulativo quale *motivo della scelta legislativa* dalla sua previsione come *requisito del fatto tipico*.

prescrivono la condotta necessaria a evitare un determinato evento causalmente prevedibile con precisione; organizzano, invece, preventivamente il processo affinché tutti i possibili eventi dannosi o pericolosi non trovino le condizioni per prodursi. Il rinvio alla disciplina amministrativa non trasforma, tuttavia, l'art. 255 TUA in una contravvenzione di mera disobbedienza: l'inosservanza assume un significato materiale perché, in primo luogo, determina l'effettiva fuoriuscita del rifiuto dal circuito legale. C'è però di più. Il nucleo del disvalore della singola condotta, come si vedrà, *non è* la semplice violazione formale di una disposizione, né solo la creazione di una situazione nella quale il destino del rifiuto non è più controllabile secondo le procedure previste dall'ordinamento, ma il suo *potenziale universalizzante* (v. *infra*, § 4). D'altro canto, c'è differenza tra la protezione da un fattore determinato e la protezione dalle *interazioni dinamiche* fra più fattori presenti in un determinato contesto. Il pericolo, solitamente, è riferibile a una minaccia sufficientemente individuata; il rischio, invece, nasce dalla possibile interazione fra elementi molteplici, ciascuno dei quali può risultare, isolatamente considerato, privo di una riconoscibile capacità offensiva. Questo carattere è particolarmente evidente nell'abbandono di rifiuti urbani non pericolosi: il singolo oggetto può non possedere, in sé, un'attitudine immediata a compromettere il bene tutelato. La sua rilevanza (anche politico-criminale) dipende dall'interazione con la natura e la persistenza del materiale, le caratteristiche del luogo, la vicinanza a corsi d'acqua, falde, aree agricole o habitat, l'azione del vento, della pioggia e degli altri agenti atmosferici, il trascorrere del tempo, la dispersione o frammentazione del materiale, l'accumulo con altri rifiuti e, per quello che qui importa maggiormente, *le condotte, autonome e indipendenti, realizzabili da decine, centinaia, migliaia o milioni di altri soggetti* (ovvero, il suo "potenziale universalizzante").

4. Cosa succederebbe se lo facessero tutti?

Come si è compreso, il disvalore delle nuove fattispecie non risiede necessariamente nella pericolosità intrinseca del singolo rifiuto abbandonato, ma in primo luogo nella sua sottrazione al sistema predisposto per controllarne la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento e nella conseguente possibilità che esso interagisca con ulteriori fattori, tanto *naturali* quanto *antropici*. Quanto ai primi, assumono rilievo la natura e la persistenza del materiale, le caratteristiche del luogo, l'azione degli agenti atmosferici, il trascorrere del tempo, la frammentazione, la dispersione nel suolo e il trasporto verso le acque superficiali o sotterranee. Quanto ai secondi, viene

invece in considerazione soprattutto la possibilità che il singolo abbandono si aggiunga a una pluralità potenzialmente indefinita di condotte analoghe e indipendenti, dunque realizzate autonomamente da altri soggetti. È precisamente in quest'ultima prospettiva che l'art. 255 TUA può essere collocato all'interno della riflessione sulla *slow violence*[24] e, più specificamente, sul *reato a condotta cumulativa* di cui si è già parlato altrove[25].

L'abbandono di uno o più rifiuti non produce necessariamente un'offesa ambientale immediata, visibile e riconoscibile in senso classico; anzi, nella fattispecie-base dell'art. 255, la derivazione di un pericolo qualificato non costituisce elemento del fatto tipico. Qualora dal fatto derivi un pericolo per la vita o l'incolumità delle persone oppure un pericolo di compromissione o deterioramento delle matrici ambientali, viene in considerazione la più grave fattispecie delittuosa prevista dall'art. 255-*bis* comma 1 lett. *a* TUA.

L'art. 255 interviene, dunque, prima che un simile pericolo si sia formato.

Gli effetti connessi all'abbandono possono, tuttavia, manifestarsi lentamente, attraverso la persistenza dei materiali, il loro accumulo, la frammentazione, il trasporto nelle acque, la dispersione nel suolo e, soprattutto, l'interazione con condotte analoghe e reciprocamente indipendenti. Sotto quest'ultimo profilo, l'art. 255 mostra i caratteri tipici del reato a condotta cumulativa: la singola azione, considerata isolatamente, può risultare inidonea a danneggiare o anche soltanto a porre in pericolo il bene protetto, ma acquista significato penalistico e offensivo se inserita in una dinamica collettiva, seriale e potenzialmente moltiplicativa, di cui oggi il nostro mondo non può più fare a meno.

Il fenomeno, così come la sua possibile ripetizione su larga scala con condotte indipendenti, innanzitutto, ha una base nomologica, *reale* e *misurabile*, che garantisce al penalista il "fatto proprio" (art. 27 comma 1 Cost.): una base empirica, in altri termini, consente di escludere logiche precauzionali e, soprattutto, di riconoscere nella singola condotta un rischio appartenente all'agente, benché la sua capacità offensiva emerga solo attraverso la possibile combinazione con altre condotte indipendenti (non gli si attribuisce un *comportamento altrui,* ma il proprio contributo, considerato in una dinamica

[24] La definizione di "violenza lenta" è di R. NIXON, *Slow violence and the environmentalism of the poor*, Cambridge, 2011; poi, con sfumature diverse, v. P. GARCIA ALVAREZ - D. CASTRONUOVO – V.M. MACIAS CARO, *El desastre lento*, La Coruña, 2024. Diffusamente in F. DIAMANTI, *Il reato cumulativo*, cit., p. 1 ss., spec. p. 7 ss.

[25] Cfr. F. DIAMANTI, *Il reato cumulativo*, cit.

cumulativa scientificamente fondata e realisticamente prevedibile)[26].

È pressoché impossibile citare tutti gli studi esistenti.

Del resto, anche nell'esperienza quotidiana è intuitivamente riconoscibile che la dispersione da parte di privati di rifiuti, quando diventa diffusa e ripetibile su larga scala, possa compromettere la qualità dell'ambiente urbano e le condizioni igieniche dei luoghi abitati, con possibili ripercussioni (anche) sulla salute. Questa percezione offre un primo orientamento, ma non sostituisce l'accertamento scientifico dei meccanismi attraverso i quali i singoli abbandoni concorrono a *generare il rischio*.

Qualche esempio.

L'Agenzia europea dell'ambiente, ad esempio, evidenzia che i materiali

---

[26] L'unico criterio per la tenuta del fatto proprio nell'illecito di rischio è l'esistenza di una forte spiegazione nomologica (spesso, peraltro, assai *meglio misurabile* che negli illeciti di pericolo), cfr. in F. DIAMANTI, *Il reato cumulativo*, cit., p. 84 ss. Come è stato evidenziato nella letteratura tedesca, la critica alla teoria del reato cumulativo è talvolta accompagnata dall'indicazione che la sede appropriata per tali illeciti sarebbe (solo) il diritto amministrativo. Ma anche in quest'ultimo, secondo l'opinione generalmente condivisa, vale il principio di colpevolezza: se la cumulazione implicasse necessariamente una responsabilità per il fatto altrui, il problema non sarebbe risolto semplicemente sostituendo la pena con una sanzione amministrativa. Cfr. P. KRELL, *Zur Legitimität von Kumulationsdelikten*, cit., p. 158, in cui osserva: «*Mit der Kritik an der Lehre vom Kumulationsdelikt ist bisweilen der Hinweis verbunden, der richtige Ort für solche Delikte sei das Ordnungswidrigkeitenrecht. Dort gilt aber nach allgemeiner Ansicht ebenfalls das Schuldprinzip*». Sulla distinzione tra la logica della prevenzione, «teleologicamente orientata all'eliminazione o alla riduzione dei rischi nomologicamente noti», e quella della precauzione «verso rischi ignoti», v. D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012, p. 26-27; sull'esigenza che la presunzione di pericolo poggi su «un giudizio di pericolosità empiricamente fondato», anche «nella prospettiva "seriale"», v. V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005, p. 293-294. Sul rilievo di una proiezione su scala sociale «basata su evidenze scientifiche o solide regole di esperienza circa la pericolosità collettiva della singola condotta e la sua replicabilità diffusa», v. M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, vol. II, cit., p. 712. Per la critica dei reati cumulativi v. J.-M. SILVA SÁNCHEZ, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, 2a ed., Madrid, 2001, p. 131 ss. (trad. it. *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, Milano, 2004); sull'obiezione secondo cui l'incriminazione di comportamenti in quanto componenti di «condotte seriali» imputerebbe il fatto altrui, e per la replica a essa, v. i riferimenti in M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale*, cit., p. 110, nota 37. Nella riflessione filosofica, sulla differenza tra l'illiceità fondata sull'appartenenza a «*a set of acts that together harm other people*» e quella fondata sull'effetto complessivo del singolo atto («*For the sake of a small gain to himself, he imposes on others a much greater total loss*»), v. D. PARFIT, *Reasons and Persons*, cit., p. 70 e 84: la ricostruzione qui proposta muove dalla seconda prospettiva, che non attribuisce al singolo il comportamento altrui, ma il proprio contributo.

plastici abbandonati da qualsiasi persona possono permanere nell'ambiente per generazioni, disperdere componenti tossici e, se cumulati, contaminare gli ecosistemi e la catena alimentare[27]. La Commissione europea, per fare un secondo esempio, individua nella cattiva gestione dei rifiuti e nel *littering* terrestre una delle principali fonti dei rifiuti marini: un riscontro aggiornato è offerto dal rapporto del *Joint Research Centre European Coastline Macro Litter Trends* 2015-2021, pubblicato nel 2025. L'analisi dei dati provenienti da 253 spiagge monitorate rileva una diminuzione del 29% dell'abbondanza dei macrorifiuti tra il periodo 2015-2016 e quello 2020-2021, pur segnalando livelli ancora molto elevati in numerose aree europee[28].

Emblematico è il caso della *Great Pacific Garbage Patch*, l'enorme area di concentrazione dei rifiuti situata nel vortice subtropicale del Pacifico settentrionale, fra le Hawaii e la California. La sua formazione non è riconducibile a un unico disastro concentrato e immediatamente riconoscibile, bensì è il risultato progressivo di una pluralità di apporti dispersi nel tempo e nello spazio, provenienti in misura rilevante dalle attività di pesca e, per altra parte, dalla dispersione di rifiuti di origine terrestre e marittima. Non vi è, in altri termini, una "grande condotta" o un "grande gruppo di condotte concorrenti" cui attribuire causalmente la formazione dell'accumulo, ma condotte indipendenti concernenti abbandono di bottiglie, tappi, contenitori, imballaggi, cassette, boe, lenze, ami, corde, reti e altri attrezzi da pesca[29].

---

[27] Cfr. *eea.europa.eu/en/topics/in-depth/plastics*.

[28] G. HANKE *et al.*, *European Coastline Macro Litter Trends 2015–2021. Methodology development and trend results for the Marine Strategy Framework Directive, EUR 40047*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, p. 4.

[29] Non si tratta, a rigore, di una vera "isola" sulla quale sia possibile camminare. La NOAA (v. *marinedebris.noaa.gov/discover-marine-debris/garbage-patches*) la descrive come una vasta zona, mobile e mutevole, nella quale le correnti oceaniche concentrano materiali di dimensioni molto diverse: dalle grandi reti da pesca fino a particelle di microplastica non immediatamente visibili a occhio nudo. La metafora dell'isola è dunque fisicamente imprecisa, ma restituisce efficacemente le dimensioni del fenomeno. Secondo uno studio pubblicato nel 2018 su *Scientific Reports*, l'area interessata si estendeva per circa 1,6 milioni di chilometri quadrati e conteneva almeno 79.000 tonnellate di plastica, distribuite in circa 1.800 miliardi di pezzi. Le microplastiche rappresentavano il 94% del numero complessivo dei frammenti, ma soltanto l'8% della massa; almeno il 46% della massa totale era invece costituito da "reti da pesca". È il prodotto dell'accumulazione nel tempo di apporti distinti: una rete perduta da un'imbarcazione, una lenza o un amo abbandonati da un pescatore, un contenitore disperso durante un'attività marittima, una bottiglia lasciata sulla costa, un imballaggio trasportato da un corso d'acqua. Ciascun oggetto ha un'origine autonoma; nessuno, isolatamente considerato, avrebbe potuto produrre quel risultato. Le correnti oceaniche raccolgono però

L'accumulo oceanico rende osservabile questa relazione fra contributi dispersi e risultato collettivo. Non prova che ogni episodio abbia la stessa rilevanza, né consente di imputare l'intero risultato a ciascun autore. Mostra perché il singolo abbandono debba essere valutato anche attraverso le dinamiche alle quali può contribuire. Dinamiche talvolta disastrose: reti, corde e lenze abbandonate continuano a catturare indiscriminatamente pesci, tartarughe, uccelli e mammiferi marini.

È il fenomeno della c.d. *ghost fishing*.

Gli animali possono rimanere intrappolati, subire ferite, perdere la capacità di nuotare o alimentarsi e morire per soffocamento, fame o esaurimento. Possono poi ingerire i frammenti di plastica, scambiandoli per prede o alimenti. Secondo la NOAA, l'ingestione può produrre lesioni interne, perforazioni, occlusioni dell'apparato digerente, falsa sensazione di sazietà, malnutrizione e morte per inedia[30]. Il rischio non riguarda soltanto i frammenti già piccoli: le plastiche più grandi, esposte per anni all'irraggiamento solare, alle onde e all'abrasione, tendono a frammentarsi in particelle sempre più minute. Il materiale, pertanto, non scompare, ma si trasforma in una quantità crescente di microplastiche, assai più difficili da intercettare e rimuovere. La plastica, infine, può rilasciare alcune delle sostanze utilizzate nella sua produzione e adsorbire contaminanti presenti nell'acqua: attraverso l'ingestione da parte degli organismi marini, tali sostanze e particelle possono entrare nelle reti trofiche.

È *reale* anche il rischio di reiterazione su larga scala.

Sono comportamenti facilmente riproducibili, praticabili da una pluralità indeterminata di persone e capaci di procurare all'autore un vantaggio immediato: risparmio di tempo, di denaro o, più semplicemente, delle energie necessarie per conferire correttamente il materiale. I costi ambientali e sociali della singola scelta (che, purtroppo, tende naturalmente ad essere replicata su larga scala per effetto di condotte emulative indipendenti[31]) vengono, per

questi contributi dispersi, li trasportano e li concentrano nel medesimo spazio.

[30] Si v. *marinedebris.noaa.gov/why-marine-debris-problem/ingestion*.

[31] Lo mostrano bene R. DUR - B. VOLLAARD, *The Power of a Bad Example: A Field Experiment in Household Garbage Disposal*, in *Environment and Behavior*, vol. 47, n. 9, 2015, p. 970 ss. Si v. anche M. BERGQUIST *et al.*, *Replicating the focus theory of normative conduct as tested by Cialdini et al. (1990)*, in *Journal of Environmental Psychology*, vol. 74, 2021, p. 1 ss., in cui sono stati realizzati due esperimenti sul campo preregistrati e un esperimento *online*, con 1.798 partecipanti complessivi. Gli esiti confermano una minore frequenza di abbandono negli ambienti puliti rispetto a quelli già disseminati di rifiuti. Aggiungere un solo rifiuto a un ambiente pulito non riduceva il *littering*, ma lo aumentava.

contro, trasferiti sulla collettività. Il soggetto che abbandona il rifiuto – sebbene agendo per i motivi più vari[32] – assume così la posizione tipica del *free rider*: beneficia del sistema collettivo di gestione e protezione dell'ambiente, ma si sottrae unilateralmente alla cooperazione indispensabile per mantenerlo in funzione, appropriandosi del vantaggio individuale e socializzando il relativo costo.

La situazione è resa ancora più delicata dalla struttura del bene protetto.

L'ambiente è un bene comune, non frazionabile secondo il numero dei suoi titolari, sul quale convergono simultaneamente le conseguenze di una molteplicità di condotte. Ciascun autore agisce autonomamente e la singola azione può apparire scarsamente significativa; i contributi, tuttavia, tendono a concentrarsi sul medesimo bene e, spesso, nei medesimi luoghi. La moltiplicazione dei comportamenti omogenei indipendenti può così determinare l'accumulo dei materiali e innescare interazioni che nessuna delle singole condotte avrebbe potuto produrre autonomamente. Proprio la dissociazione fra la *modesta consistenza del contributo individuale* e la *potenziale gravità dell'effetto aggregato* rende insufficiente una tutela subordinata alla verificazione del danno o di un pericolo già riconoscibile. Se il diritto attendesse tali formazioni, il rischio si sarebbe già trasformato in una situazione difficilmente governabile. Nello stesso tempo, potrebbe risultare impossibile individuare quali, fra le migliaia di condotte indipendenti, abbiano concretamente prodotto l'evento o in quale misura vi abbiano contribuito.

L'art. 255 TUA adotta una prospettiva orizzontale e prospettica.

Non guarda alla traiettoria causale che dalla singola condotta conduce verticalmente a un determinato evento, ma alla sua replicabilità all'interno di una dinamica collettiva. La domanda sottesa alla disposizione è quella propria della logica universalizzante: *«che cosa accadrebbe se tutti si comportassero nello stesso modo?»*. Questa domanda non esprime, però, una semplice massima morale, né autorizza il legislatore a punire qualsiasi comportamento che, se immaginariamente ripetuto da milioni di persone, potrebbe produrre una qualsiasi conseguenza negativa. Quasi ogni condotta umana, se artificialmente moltiplicata senza limiti, può assumere una qualche rilevanza collettiva: anche *fischiettare*, se lo facessero tutti nel medesimo momento in una medesima zona, potrebbe risultare una condotta altamente lesiva.[33] La logica universalizzante

[32] Cfr. un interessante studio di E. COMERFORD - J. DURANTE - R. GOLDSWORTHY - V. HALL - J. GOODING - B. QUINN, *Motivations for kerbside dumping: Evidence from Brisbane, Australia*, in *Waste Management*, vol. 78, 2018, p. 490 ss.

[33] Per un esempio analogo (il passante che fischietta o canta), v. A. VON HIRSCH - W.

acquista dunque legittimità penalistica soltanto quando la generalizzazione non rappresenta un'ipotesi fantasiosa o remota, ma una possibilità realistica, fondata sulle caratteristiche della condotta e sul contesto storico e sociale nel quale essa viene realizzata. Sotto questo profilo, l'abbandono dei rifiuti presenta indici ben diversi da quelli riconducibili a comportamenti bagatellari privi di una seria capacità di diffusione. La produzione quotidiana di rifiuti coinvolge tutti i consociati, l'occasione di conferirli o di abbandonarli si ripresenta continuamente, la condotta illecita è semplice da realizzare, il vantaggio individuale è immediato, i costi sono esternalizzati e la capacità di controllo pubblico è necessariamente limitata. La possibilità che comportamenti analoghi siano ripetuti da un numero elevato di soggetti non è, quindi, una costruzione meramente ipotetica, ma corrisponde a una dinamica empiricamente documentata.

La *logica universalizzante* che produce particolari forme d'illeciti di rischio (i "reati a condotta cumulativa"), inoltre, deve essere sottoposta a precisi criteri di selezione delle *modalità di lesione* che s'intendono tipizzare.

Nel caso dell'art. 255 TUA, tali condizioni sembrano ricorrere.

In primo luogo, la condotta potenzialmente ripetibile su larga scala con condotte indipendenti presenta una reale capacità aggressiva nei confronti di un bene primario: l'accumulo diffuso di rifiuti urbani è effettivamente idoneo a compromettere l'ambiente e la salute dei cittadini, e non costituisce una semplice inefficienza sociale o la violazione di una regola di buona educazione. In secondo luogo, la relazione tra reiterazione delle condotte e rischio collettivo è sostenuta da dati scientifici e da consolidate regole di esperienza. Non si tratta, pertanto, della proiezione precauzionale di un rischio ignoto, ma della prevenzione di dinamiche di accumulo, persistenza e dispersione già conosciute. In terzo luogo, la condotta appartiene alla sfera decisionale dell'agente ed è *realisticamente evitabile*. Il privato dispone, di regola, dell'alternativa costituita dal conferimento del rifiuto al servizio pubblico o

---

WOHLERS, *Rechtsgutstheorie und Deliktsstruktur – zu den Kriterien fairer Zurechnung*, in *Die Rechtsgutstheorie. Legitimationsbasis des Strafrechts oder dogmatisches Glasperlenspiel?*, a cura di R. Hefendehl - A. von Hirsch - W. Wohlers, Baden-Baden, 2003, p. 196 ss., spec. p. 208, secondo i quali un contributo cumulativo può essere considerato sufficientemente dannoso solo «wenn die Annahme von Kumulationseffekten hinreichend realistisch ist»; il legislatore, pur titolare di una prerogativa di valutazione, deve orientarsi alle acquisizioni delle scienze empiriche (*Verifizierungsverpflichtung*): *ivi*, p. 209. Sulla soluzione "kantiana" dei dilemmi collettivi («Each would then do only what he could rationally will everyone to do») v. D. PARFIT, *Reasons and Persons*, cit., p. 64.

agli altri soggetti abilitati. L'ordinamento non gli impone di rinunciare a un'attività essenziale o di sostenere un sacrificio eccezionale: gli richiede di non trasferire sulla collettività il costo della gestione del rifiuto. In quarto luogo, il comportamento è già chiaramente vietato dalla disciplina extrapenale: l'art. 255 TUA non crea autonomamente una generica pretesa di correttezza ambientale, ma sanziona la violazione degli obblighi stabiliti, fra gli altri, dall'art. 192 TUA. Il rischio, insomma, non è mai consentito all'origine.

Infine, il sistema introduce alcuni *criteri di proporzione*.

Le forme minori di abbandono restano nell'area dell'illecito amministrativo, mentre l'abbandono di rifiuti non pericolosi integra la contravvenzione e la derivazione di un pericolo qualificato o la particolare rischiosità del contesto determinano il passaggio al delitto di cui all'art. 255-*bis* TUA. Da ultimo, la natura pericolosa del rifiuto fonda l'autonoma fattispecie dell'art. 255-*ter*. La risposta non è dunque indifferenziata, ma cresce con il progressivo consolidarsi del rischio e dell'offesa.

La prospettiva universalizzante non comporta, beninteso, che al singolo autore venga imputato il danno complessivamente provocato dalla collettività: una simile conclusione violerebbe il principio di personalità della responsabilità penale, perché trasformerebbe la possibilità di reiterazione delle condotte altrui in una presunzione di causalità a carico del singolo. La dimensione collettiva universalizzante opera sul piano della valutazione legislativa e politico-criminale della condotta, non su quello dell'imputazione causale di un evento di danno o di pericolo (che non sono richiesti). È questa, in fondo, la differenza fondamentale tra *reato a condotta cumulativa* e *reato ad evento cumulativo*. Nel secondo, un evento si verifica effettivamente per effetto della combinazione di più contributi e deve essere causalmente ricondotto a uno o più autori determinati. Nel primo, invece, l'evento non è elemento della fattispecie: la rilevanza penale della condotta deriva dalla sua collocazione in una dinamica collettiva, futura e potenzialmente seriale, capace di generare un rischio sistemico fondato, potenzialmente replicabile su larga scala.

Il legislatore, sebbene inconsapevolmente, ha tradotto in precetto giuridico la domanda universalizzante – «che cosa accadrebbe se tutti facessero così?» – senza abbandonare il principio del fatto proprio, sebbene orientando l'offensività verso esigenze moderne di tutela dall'insorgenza del pericolo.

5. E i piccolissimi rifiuti?

Quanto si è detto fino a qui consente di formulare alcune conclusioni. La progressiva estensione della disciplina sull'abbandono dei rifiuti riflette un

mutamento profondo del relativo giudizio di disvalore. Da comportamento tradizionalmente ricondotto alla tutela dell'igiene, del decoro e dell'ordinato svolgimento della vita urbana, l'abbandono è stato progressivamente attratto entro un sistema di protezione dell'ambiente fondato sulla gestione controllata dell'intero ciclo dei rifiuti. Da questo punto di vista, ciò che assume rilievo non è soltanto la consistenza materiale dell'oggetto abbandonato, ma la sua sottrazione ai procedimenti di raccolta, recupero e smaltimento mediante i quali l'ordinamento governa i rischi connessi alla produzione dei rifiuti.

L'intervento del 2025 ha portato a compimento (e reso più evidente) questa trasformazione. Il passaggio alla responsabilità penale del privato era già avvenuto nel 2023; la riforma del 2025, come s'è compreso, ha irrigidito la risposta e distinto ulteriormente le fattispecie. Il problema teorico rimane però lo stesso: spiegare quale offesa appartenga a un abbandono che, considerato isolatamente, può non minacciare in modo riconoscibile il bene ambientale. La ricostruzione proposta individua questa offesa nell'introduzione di un fattore di rischio sottratto al circuito controllato di gestione e capace di partecipare a una dinamica cumulativa. Il singolo non risponde perché altri potrebbero comportarsi male: risponde del proprio apporto, la cui capacità offensiva diventa riconoscibile attraverso le conoscenze sui processi di accumulo e sulla probabile diffusione di condotte analoghe e indipendenti. La domanda *«che cosa accadrebbe se lo facessero tutti?»* acquista così significato penalistico soltanto quando poggia su una base nomologica reale e misurabile. Non basta moltiplicare idealmente un gesto per renderlo offensivo, ma bisogna dimostrare che la sua ripetizione su larga scala è plausibile e che gli apporti possono produrre gli effetti cumulativi temuti. Su queste condizioni sembra fondarsi la qualificazione dell'art. 255 comma 1 TUA come illecito di rischio, mentre resta distinta la valutazione della necessità e della proporzione della pena.

È proprio alla luce di queste acquisizioni che deve essere esaminato l'ultimo profilo problematico della disciplina. Se la logica universalizzante consente di comprendere l'incriminazione anche di abbandoni privi di un'autonoma pericolosità, bisogna chiedersi perché siano rimasti fuori dall'area penale proprio i rifiuti maggiormente esposti a una produzione e a una dispersione seriali: quelli derivanti dai prodotti da fumo e quelli di piccolissime dimensioni. La loro esclusione rappresenta, dunque, un banco di prova particolarmente significativo per la ricostruzione proposta, poiché impone di stabilire fino a quale punto il rischio cumulativo possa legittimare il ricorso alla pena e quando, invece, i principi di proporzione, sussidiarietà ed *ultima ratio*

richiedano di affidarne la prevenzione al diritto amministrativo punitivo.

La disciplina vigente ha risolto tale alternativa mantenendo nell'area amministrativa entrambe queste categorie di rifiuti. Vi rientrano, in particolare, i rifiuti dei prodotti da fumo contemplati dall'art. 232-*bis* TUA e quelli di piccolissime dimensioni indicati dall'art. 232-*ter* TUA, fra i quali la disposizione menziona, esemplificativamente, scontrini, fazzoletti di carta e gomme da masticare. Quando tali rifiuti vengono depositati o gettati da un veicolo in sosta o in movimento – come nel caso paradigmatico del mozzicone lanciato dal finestrino – trova applicazione l'art. 15 comma 1 lett. *f-bis* del codice della strada, che prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 216 a 866 euro. Fuori da questa ipotesi, l'art. 255 comma 1-*bis* TUA punisce il loro abbandono o deposito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 80 a 320 euro. Non qualsiasi rifiuto non pericoloso gettato da un veicolo, tuttavia, rimane nell'area amministrativa: la disciplina speciale riguarda esclusivamente quelli richiamati dagli artt. 232-*bis* e 232-*ter* TUA; per i rifiuti non pericolosi di maggiori dimensioni torna invece applicabile, ricorrendone i presupposti, la contravvenzione prevista dall'art. 255 comma 1 TUA.

La scelta potrebbe apparire, a prima vista, piuttosto ragionevole.

Il legislatore ha assunto le dimensioni del rifiuto come indice della modesta consistenza offensiva del singolo fatto: gettare un fazzoletto o uno scontrino non presenta, se considerato isolatamente, la stessa gravità dell'abbandono di un sacco di rifiuti, di un elettrodomestico o di materiali provenienti da lavori edili. La criminalizzazione di condotte così minute, nella mente del legislatore penale, avrebbe rischiato, evidentemente, di compromettere i principi di proporzione, sussidiarietà ed *extrema ratio*, estendendo eccessivamente il diritto penale alla vita quotidiana[34].

[34] La capacità cumulativa della condotta, peraltro, non risolve la questione della necessità della pena o della sanzione punitiva in generale. Un'indicazione metodologica proviene dalla letteratura sulle *piccole decisioni ambientali*: con riferimento alla gestione del patrimonio arboreo urbano, ad esempio, è stato osservato come interventi eccessivamente prescrittivi possano compromettere gli stessi obiettivi collettivi quando trascurano condizioni e conoscenze locali, cfr. C.G. BASSETT - S.D. DAY - C.C. KONIJNENDIJK - K.M.A. CHAN - L.A. ROMAN, *From tyranny to hope*, cit., p. 2-6. Il contributo (già citato) riguarda la gestione del patrimonio arboreo urbano e valorizza, ad esempio, il ruolo delle conoscenze e degli operatori locali nel perseguimento degli *obiettivi di sostenibilità*. Anche per l'abbandono dei rifiuti, a ben vedere, riconoscere la consistenza del rischio aggregato richiede dunque un'ulteriore valutazione: quali altri strumenti possano contenerlo e quale beneficio preventivo aggiuntivo sia ragionevolmente atteso dal ricorso alla sanzione. Sulla sussidiarietà come criterio che, per conservare autonomia rispetto alla proporzione, «deve implicare il ricorso — anticipato o a

La sanzione amministrativa offre indubbiamente alcuni vantaggi funzionali.

È applicabile mediante un procedimento più semplice, può essere accertata attraverso gli impianti di videosorveglianza ai sensi dell'art. 255 comma 1-*ter* TUA e non richiede l'attivazione di un procedimento penale. La maggiore probabilità e tempestività della reazione potrebbe rivelarsi, in termini preventivi, più efficace della minaccia di una pena destinata frequentemente a incontrare istituti quali la particolare tenuità del fatto, l'oblazione o la prescrizione.

Un'ulteriore obiezione riguarda l'efficacia della risposta penale.

La trasformazione dell'abbandono commesso dal privato in contravvenzione, avvenuta nel 2023, impone di chiedersi quale beneficio preventivo possa derivare dal successivo inasprimento sanzionatorio del 2025, soprattutto se non accompagnato da un rafforzamento dei controlli[35]. La

posteriori — ad analisi empiriche sull'efficacia e l'effettività della tutela», e sull'impossibilità di ritenere la tutela penale «automaticamente giustificata» per il solo fatto che quella extrapenale sia insufficiente, v. M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, vol. I, cit., p. 559-561. Già nel dibattito sui criteri orientativi del 1983, sulla sussidiarietà come criterio in base al quale il ricorso alla sanzione penale è giustificato solo se non vi siano «sanzioni di diversa natura parimenti o addirittura maggiormente efficaci», e sul rischio di una «amministrativizzazione» del diritto penale diretta ad aggirarne le garanzie, v. F.C. PALAZZO, *I criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative (dalle leggi di depenalizzazione alla circolare della Presidenza del Consiglio)*, in *Ind. pen.*, 1986, p. 35 ss., spec. p. 52-54. Con specifico riferimento alle condotte cumulative, lo stesso A. ritiene che la loro replicabilità diffusa le renda suscettibili, *de lege ferenda*, «di inquadramento in illeciti di prevenzione di natura amministrativo-punitiva, anche a carico di persone giuridiche, e più problematicamente di criminalizzazione» (ID., *Diritto penale. Parte generale*, vol. II, cit., p. 712). Per una verifica in quattro "momenti", da compiere prima di ogni intervento legislativo penale, v. S. BONINI, *Funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico*, Napoli, 2018, p. 211-212. Nella letteratura tedesca, sulla difficoltà di individuare a livello costituzionale i criteri in base ai quali l'*Ordnungswidrigkeitenrecht* debba essere preferito al diritto penale, v. M. JAHN - D. BRODOWSKI, *Krise und Neuaufbau eines strafverfassungsrechtlichen Ultima Ratio-Prinzips*, in *JZ*, vol. 71, n. 20, 2016, p. 969 ss., spec. p. 977. Nella riflessione filosofica sui c.d. *Contributor's Dilemmas* – tra i quali è espressamente annoverato l'inquinamento («*It can be better for each if he adds to pollution […]; but, if all do these things, that can be worse for each than if none do*») – *la minaccia della sanzione figura tra le soluzioni «politiche»* («*It may be better if the sole reward is to avoid some penalty. If this works, no one pays*»), *ma se ne segnalano anche i limiti quando i trasgressori «cannot be easily caught and fined»* e i costi amministrativi rendono la soluzione poco conveniente: D. PARFIT, *Reasons and Persons*, cit., p. 62-64.

35 Cfr. C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., p. 8-9, in cui critica la scelta di concentrare l'intervento sulla repressione penale senza incidere sulle cause del fenomeno e senza rafforzare adeguatamente la prevenzione e l'apparato amministrativo di programmazione e controllo. Sulla «correlazione fra il livello della sanzione e i tempi della sua

persistente diffusione del fenomeno non dimostra, da sola, il fallimento dell'incriminazione, ma rende necessario – si dice – verificare se l'aumento della severità della risposta sia capace di incidere sui comportamenti più di una sanzione amministrativa tempestiva ed effettivamente applicata. Alla questione dell'efficacia si aggiunge pertanto quella della sostenibilità: una condotta facilmente ripetibile da una pluralità indeterminata di persone può generare un carico di accertamenti e procedimenti difficilmente gestibile dal sistema penale[36].

L'obiezione coglie un rischio reale, ma non appare decisiva.

Anzitutto mancano i dati (come purtroppo spesso accade nell'analisi scientifica del diritto penale), e la persistente e indiscutibile diffusione del fenomeno non dimostra, da sola, l'inefficacia della disposizione incriminatrice: nessun reato può essere considerato un fallimento per il solo fatto di non avere *eliminato* il comportamento vietato, dovendosi piuttosto verificare se ne abbia ridotto la frequenza o modificato la percezione sociale. In secondo luogo, almeno con riferimento all'abbandono ordinario di rifiuti non pericolosi, la riforma del 2025 non ha reso il procedimento qualitativamente più complesso. L'art. 255 comma 1 continua a prevedere una contravvenzione punita con la sola ammenda, come già accadeva dopo la riforma del 2023; sono stati aumentati i limiti edittali ed è stata introdotta, quando la condotta sia realizzata mediante un veicolo a motore, la sospensione della patente. Il passaggio alla struttura delittuosa e alle pene detentive riguarda invece l'abbandono di rifiuti pericolosi e le ipotesi qualificate dalla produzione di determinati pericoli o dalla particolare sensibilità del luogo. Non è dunque il *littering* ordinario, nella sua manifestazione più diffusa, a essere stato affidato a un apparato processuale radicalmente diverso da quello già operante. Certo, come è stato sottolineato, potrebbe proprio essere questo il problema: se gli organi deputati a scovare gli autori sono sempre gli stessi e hanno sostanzialmente fallito, allora cosa possiamo aspettarci con una tutela penale? Neppure la diffusività del comportamento implica che ogni singolo abbandono debba essere scoperto e processato: l'obbligatorietà dell'azione penale impone di procedere rispetto alle notizie di reato acquisite, ma non postula un controllo

irrogazione», quale «condizione imprescindibile perché la comminazione di una sanzione punitiva possa svolgere la sua connaturale funzione general-preventiva», v. già F. GIUNTA, *Effetti e prospettive della depenalizzazione alla luce di una verifica empirica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 729 ss., spec. p. 754; l'A. osservava, inoltre, che «la sanzione amministrativa può in taluni casi assicurare una tutela anche più efficace di quella penale» (*ivi*, p. 751).

[36] Cfr. anche C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 174.

onnipresente né l'accertamento della totalità delle violazioni commesse. Come accade per numerosi illeciti seriali, la prevenzione generale può dipendere da un'applicazione necessariamente selettiva, purché non arbitraria, ma sufficientemente visibile e credibile da modificare la percezione del rischio di essere individuati. Il problema centrale, pertanto, non è che tutti gli autori siano effettivamente perseguiti – il che appare irrealistico davanti a qualsiasi fenomeno criminale – ma che la sanzione non rimanga una minaccia puramente nominale. Il carico processuale è inoltre *parzialmente* contenuto dagli strumenti deflattivi applicabili alla contravvenzione-base[37].

Resta vero, naturalmente, che il semplice aumento della pena non può supplire alla scarsità dei controlli: l'intuito, almeno sul tema della deterrenza, mostra che la probabilità di essere scoperti incide su simili comportamenti più della severità della conseguenza sanzionatoria. La riforma può quindi aspirare a una qualche efficacia soltanto se accompagnata da servizi di raccolta adeguati, attività di prevenzione, strumenti d'identificazione degli autori e controlli concentrati nei luoghi nei quali gli abbandoni si ripetono. In mancanza di tali condizioni, la critica della natura meramente simbolica dell'intervento conserverebbe intatta la propria forza. Essa, tuttavia, denuncia un possibile difetto di attuazione della norma, non dimostra l'intrinseca irrazionalità dell'incriminazione.

Come si diceva, nemmeno dopo la riforma del 2025 i *piccoli rifiuti* sono esclusi dal sistema punitivo: vengono semplicemente affidati alla sua componente amministrativa. E non vi è, sotto questo profilo, un'incoerenza dogmatica: anche l'illecito amministrativo può essere costruito secondo il modello del rischio, anticipando la tutela rispetto al pericolo e orientando il comportamento dei destinatari. La differenza rispetto all'art. 255 comma 1 TUA riguarda la natura e l'intensità della risposta, non necessariamente la *logica universalizzante* che la sorregge.

La soluzione diviene, tuttavia, meno convincente sul piano politico-

[37] Cfr. C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto Terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., p. 25-27, in cui l'Autore critica l'intervento legislativo del 2025 anche per la trasformazione di numerose contravvenzioni in delitti, con conseguente esclusione della *procedura estintiva ambientale* (valorizzando, invece, la capacità di quest'ultima di favorire ripristini tempestivi e contenere il ricorso al processo). Tale rilievo, almeno per quanto concerne l'oggetto specifico di questo contributo, non concerne l'abbandono ordinario di rifiuti non pericolosi: l'art. 255 comma 1 conserva, infatti, natura contravvenzionale (come l'A. giustamente ricorda). Sulla funzione deflattiva della particolare tenuità del fatto, che rappresenta tuttavia «una conseguenza solo riflessa dell'istituto», v. G. AMARELLI, voce *Particolare tenuità del fatto (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Annali X, Milano, 2017, p. 557 ss., spec. p. 560.

criminale.

I rifiuti di piccolissime dimensioni rappresentano il caso nel quale è massima la distanza fra la modestia del *contributo individuale* e la *potenziale gravità del fenomeno ripetuto su larga scala tramite condotte indipendenti*. Sono infatti tutti oggetti di uso quotidiano, prodotti da milioni o miliardi di persone, abbandonabili con estrema facilità e destinati, proprio per le loro dimensioni, a essere dispersi dal vento, trasportati dalle acque, introdotti nelle caditoie o sottratti alle ordinarie operazioni di raccolta. La reiterazione di queste condotte, peraltro, non costituisce una possibilità remota, ma una caratteristica strutturale del fenomeno.

Il mozzicone di sigaretta è paradigmatico (ma non è l'unico esempio)[38].

[38] Senza alcuna pretesa di completezza, si v. ad esempio il problema dei *glitter*: D.S. GREEN - M. JEFFERSON - B. BOOTS - L. STONE, *All that glitters is litter? Ecological impacts of conventional versus biodegradable glitter in a freshwater habitat*, in *Journal of Hazardous Materials*, vol. 402, 2021, 124070, che gli Autori presentano come il primo studio sugli effetti ambientali di queste particelle (comprese di norma fra 50 e oltre 5000 μm): in mesocosmi semi-naturali d'acqua dolce, dopo 36 giorni, i *glitter* in PET, in cellulosa e in mica sintetica hanno ridotto la lunghezza delle radici della lenticchia d'acqua (*Lemna minor*) e tutti i *glitter* testati hanno ridotto la clorofilla b e c del fitoplancton, con effetti nel complesso più marcati per le alternative "biodegradabili", a una dose che gli stessi Autori riconoscono relativamente elevata. Un successivo esperimento di laboratorio di 14 giorni (B. BOOTS *et al.*, *Physical and chemical effects of conventional microplastic glitter versus alternative glitter particles on a freshwater plant (Lemnaceae: Lemna minor)*, in *Ecotoxicology and Environmental Safety*, vol. 263, 2023, 115291) ha invece osservato effetti scarsi dei *glitter* in PET e in mica sintetica, nonché di quelli invecchiati, e una marcata riduzione della crescita della pianta soltanto con i *glitter* nuovi in cellulosa, alle concentrazioni più elevate, riconducibile almeno in parte alle loro caratteristiche chimiche; gli Autori ipotizzano che questa tossicità si attenui con il degrado del rivestimento e che gli effetti dei materiali più persistenti, come il PET, emergano solo nel lungo periodo. Quanto alle gomme da masticare, espressamente menzionate dall'art. 232-*ter* TUA, v. L. SATARI - A. GUILLÉN - À. VIDAL-VERDÚ - M. PORCAR, *The wasted chewing gum bacteriome*, in *Scientific Reports*, vol. 10, 2020, 16846: la base della gomma, né commestibile né digeribile, può essere composta da polimeri sintetici (acetato di polivinile, elastomeri) e dà luogo a residui di lunga durata, la cui biodegradazione è lenta e che, secondo gli Autori, possono veicolare per alcune settimane batteri orali, alcuni dei quali potenzialmente patogeni. Le salviette umidificate in poliestere, infine, rilasciano fibre di microplastica soprattutto a contatto con l'acqua: secondo una stima di laboratorio, circa 700 fibre per salvietta nel caso di abbandono in acqua della salvietta già asciutta (J. LEE - S. JEONG - K.-J. CHAE, *Discharge of microplastics fibres from wet wipes in aquatic and solid environments under different release conditions*, in *Science of the Total Environment*, vol. 784, 2021, 147144: lo studio misura, peraltro, il solo rilascio, non i suoi effetti biologici). Questi studi, condotti per lo più in condizioni controllate e con esiti non sempre convergenti, mostrano come un piccolo oggetto, apparentemente innocuo se considerato singolarmente, possa comunque persistere nell'ambiente, rilasciare sostanze o residui microscopici e fungere da veicolo di contaminanti,

La singola condotta difficilmente determina un pericolo ambientale autonomamente riconoscibile, ma rimane rischiosa, nonché estremamente facile da replicare su scala vastissima. Non a caso il considerando n. 16 della direttiva (UE) 2019/904, ad esempio, rileva che i filtri dei prodotti del tabacco contenenti plastica costituiscono il secondo articolo di plastica monouso più frequentemente rinvenuto sulle spiagge dell'Unione, sottolineando la necessità di ridurre l'«enorme impatto ambientale» dei relativi rifiuti *post-consumo*. Tappi, coperchi e altri piccoli oggetti collegati ai contenitori per bevande compaiono, addirittura, fra i rifiuti più frequentemente rinvenuti sulle spiagge europee.

Il paradosso è evidente.

Se il fondamento dell'art. 255 TUA fosse ricercato nella pericolosità del singolo rifiuto abbandonato, l'esclusione delle "cose piccolissime" risulterebbe comprensibile: alla minore consistenza dell'oggetto corrisponderebbe una minore offensività immediata e, quindi, una più debole giustificazione di una pena significativa. Se, invece, il fondamento della disposizione venisse più correttamente individuato nell'introduzione di un fattore di rischio derivante dalla capacità della condotta di concorrere, attraverso probabili apporti indipendenti ripetibili su larga scala, a un processo cumulativo, le piccolissime dimensioni del rifiuto non costituirebbero, da sole, una ragione sufficiente per riconoscere al fatto un disvalore minore. Proprio alcuni dei materiali più minuti possono presentare un'elevata capacità di dispersione, persistenza, accumulo.

Uno studio condotto a Berlino, ad esempio, ha affiancato il conteggio dei mozziconi negli spazi pubblici a prove sperimentali sul rilascio di nicotina nell'acqua. Nei luoghi esaminati, i ricercatori hanno rilevato una densità media di 2,7 mozziconi per metro quadrato, con punte di circa 49. Gli esperimenti hanno mostrato che il rilascio può essere rapido: a contatto con acqua stagnante, metà della nicotina complessivamente liberata durante la prova è passata nell'acqua nei primi 27 minuti. Il dato suggerisce che la successiva raccolta del mozzicone possa non bastare a rimuovere la sostanza già dispersa. Sulla base dei risultati, gli Autori stimano inoltre che la nicotina rilasciata da un solo mozzicone possa essere sufficiente a portare 1.000 litri d'acqua oltre una concentrazione di riferimento pari a 2,4 microgrammi per litro. Questa soglia, denominata PNEC (*Predicted No Effect Concentration*), indica la concentrazione al di sotto della quale non sono previsti effetti avversi sugli

con rischi che, in caso di ripetizione su larga scala di condotte analoghe indipendenti, non appaiono trascurabili.

organismi acquatici. Il suo superamento segnala quindi un possibile rischio ecologico, non un danno necessariamente verificatosi. La stima non dimostra che ogni mozzicone contamini effettivamente mille litri d'acqua nell'ambiente urbano: mostra, piuttosto, che anche un rifiuto piccolissimo può rilasciare una quantità di sostanza rilevante rispetto alla soglia considerata[39]. Sulla stessa linea, un'altra indagine ha sottoposto due specie di pesci a prove di tossicità del liquido ottenuto dal contatto dei mozziconi con l'acqua: per i mozziconi fumati contenenti filtro e residuo di tabacco, la concentrazione letale per il 50% degli organismi esposti era equivalente a circa un mozzicone per litro. Anche i soli filtri presentavano tossicità, a concentrazioni maggiori[40].

Un altro studio ha esaminato gli effetti dei filtri di sigaretta sulla crescita iniziale di due piante: il loietto perenne (*Lolium perenne*) e il trifoglio bianco (*Trifolium repens*). È stato un esperimento realizzato in serra, quindi condotto in "condizioni controllate". I ricercatori hanno confrontato filtri provenienti da sigarette normali e al mentolo, distinguendo fra filtri non fumati, fumati e fumati con residui di tabacco. Dopo soli 21 giorni, hanno osservato una riduzione significativa della germinazione e della lunghezza dei germogli di

[39] Si v. A.L. RODER GREEN - A. PUTSCHEW - T. NEHLS, *Littered cigarette butts as a source of nicotine in urban waters*, in *Journal of Hydrology*, vol. 519, 2014, p. 3466 ss.

[40] Cfr. E. SLAUGHTER - R.M. GERSBERG - K. WATANABE - J. RUDOLPH - C. STRANSKY - T.E. NOVOTNY, *Toxicity of cigarette butts, and their chemical components, to marine and freshwater fish*, in *Tobacco Control*, vol. 20, suppl. 1, 2011, p. i25 ss. Seguendo i protocolli standard per la tossicità acuta dell'Agenzia statunitense per la protezione dell'ambiente, gli Autori hanno lasciato i mozziconi in immersione nell'acqua per 24 ore e hanno poi esposto per 96 ore al liquido così ottenuto, a concentrazioni diverse, esemplari giovani di due specie di pesci, una marina (*Atherinops affinis*) e una d'acqua dolce (*Pimephales promelas*), misurandone la sopravvivenza. La concentrazione letale per il 50% degli esemplari (LC50) è risultata pari, rispettivamente per le due specie, a 1,1 e 0,97 mozziconi per litro per i mozziconi fumati con residuo di tabacco, a 1,8 e 4,3 per i soli filtri fumati e a 5,1 e 13,5 per i filtri non fumati: la tossicità cresceva, dunque, in modo statisticamente significativo dal filtro non fumato al filtro fumato e da questo al mozzicone con residuo di tabacco. Per questi ultimi, inoltre, i risultati non mutavano in modo statisticamente significativo tra sigarette fumate artificialmente e mozziconi effettivamente fumati, raccolti entro ventiquattro ore dai contenitori in cui erano stati spenti. Gli Autori considerano sorprendente la tossicità dei filtri non fumati e la riconducono, in via ipotetica, alle sostanze impiegate nella loro fabbricazione: le fibre di acetato di cellulosa trattate con biossido di titanio, il legante che le tiene unite (triacetina), le colle e i sali presenti nella carta che avvolge il filtro. Gli Autori presentano il lavoro come il primo studio in letteratura a indagare e confermare la tossicità dei mozziconi di sigaretta per i pesci; avvertono, peraltro, che resta difficile stimare il rischio nell'ambiente acquatico reale e ricordano una valutazione del 2002 secondo cui i mozziconi abbandonati presenterebbero probabilmente un rischio da basso a moderato per gli organismi acquatici.

entrambe le specie esposte ai filtri. Nel trifoglio, alcuni trattamenti hanno ridotto anche la biomassa delle radici; la biomassa complessiva del loietto, invece, non risultava significativamente modificata. Uno dei risultati più interessanti è che gli effetti non erano limitati ai mozziconi fumati: anche i filtri non fumati interferivano con germinazione e crescita. Questo suggerisce che, nelle condizioni sperimentali, gli effetti non possano addirittura essere attribuiti esclusivamente alle sostanze accumulate durante il fumo[41].

C'è, peraltro, un dato che merita di essere sottolineato.

La densità impiegata nell'esperimento (un filtro per vaso, pari a 61 mozziconi per metro quadrato) non è stata scelta arbitrariamente, ma ricavata da quelle effettivamente rilevate nei parchi di Cambridge, comprese tra 0 e 128 mozziconi per metro quadrato (*supra*, nota 41); a Berlino, come si è visto, si sono registrate punte di circa 49. Concentrazioni simili non sono, di regola, il prodotto di un unico gesto: si formano per sovrapposizione di una pluralità di abbandoni indipendenti, compiuti da persone diverse, in tempi diversi, nel medesimo luogo. Gli effetti osservati si manifestano, dunque, a densità che nella realtà esistono soltanto per accumulo tramite condotte indipendenti. È precisamente la logica che, nel reato a condotta cumulativa, giustifica

[41] Si v. D.S. GREEN - B. BOOTS - J. DA SILVA CARVALHO - T. STARKEY, *Cigarette butts have adverse effects on initial growth of perennial ryegrass (gramineae: Lolium perenne L.) and white clover (leguminosae: Trifolium repens L.)*, in *Ecotoxicology and Environmental Safety*, vol. 182, 2019, 1 ss. La dose impiegata non è artificiosa, ma ricavata dall'osservazione sul campo: in tre parchi di Cambridge gli Autori hanno rilevato da 0 a 128 mozziconi per metro quadrato (valore mediano: 16) e hanno osservato che il 65% dei mozziconi fumati conteneva ancora residui di tabacco; in ciascun vaso è stato quindi collocato un solo filtro, pari a una densità di 61 mozziconi per metro quadrato, compresa nell'intervallo osservato. Nel loietto, la presenza del filtro ha ridotto la germinazione di circa il 10% e la lunghezza dei germogli di circa il 13%; nel trifoglio, il controllo ha fatto registrare, rispetto ai vasi con il filtro, una germinazione superiore di circa il 27%, germogli più lunghi di circa il 28% e una biomassa radicale superiore di circa il 57%. È risultato alterato anche il contenuto di clorofilla, comunemente impiegato come indicatore di stress vegetale. Poiché gli effetti su germogli, radici e clorofilla non variavano a seconda che il filtro fosse fumato, non fumato o ancora provvisto di residui di tabacco, gli Autori ipotizzano che possa incidere lo stesso filtro in acetato di cellulosa, e in particolare il plastificante (dietilftalato) che esso può rilasciare nel suolo, pur precisando che si tratta soltanto di una delle numerose sostanze presenti nei filtri; richiamano inoltre ricerche secondo cui tali filtri non mostrano segni di decomposizione nel suolo dopo due anni e impiegherebbero circa quattordici anni per degradarsi. Gli stessi Autori avvertono, peraltro, che si tratta di un'esposizione di breve periodo (21 giorni) in condizioni controllate, che resta da verificare se le piante possano riprendersi nel lungo periodo e che un'esposizione più prolungata, favorendo l'ulteriore rilascio di sostanze, potrebbe produrre effetti più marcati sulla flora e sulla fauna del suolo.

l'incriminazione (*supra*, § 4): il singolo contributo, isolatamente considerato, non è in grado di produrre quella concentrazione; l'aggregato sì, e l'aggregato realizzato con condotte indipendenti, in casi simili, non è un'ipotesi, ma un dato empiricamente documentabile. Lo studio, è bene precisarlo, non dimostra che densità inferiori siano prive di effetti, né consente di attribuire a ciascun mozzicone una frazione misurabile del danno o del pericolo: mostra, piuttosto, che effetti misurabili si producono a densità che vengono raggiunte proprio attraverso la moltiplicazione di gesti (indipendenti).

Tutto ciò *non* impone necessariamente di pretendere la sanzione penale.

Richiede però che la differenziazione della risposta punitiva in materia di rifiuti urbani abbandonati da privati sia giustificata anche alla luce di varie caratteristiche, insieme alla consistenza del contributo individuale e all'adeguatezza degli strumenti alternativi alla pena. La dimensione fisica, se ci si riflette adeguatamente, costituisce un indicatore imperfetto del rischio: *un oggetto piccolissimo può essere persistente, contenere plastica, frammentarsi o essere ingerito dalla fauna; un rifiuto più voluminoso può risultare relativamente inerte e più facilmente recuperabile*. Il criterio dimensionale misura la consistenza materiale del singolo abbandono, non necessariamente la sua capacità cumulativa (su larga scala).

La scelta legislativa può essere spiegata come un compromesso.

La logica universalizzante giustifica il divieto e la sanzione, mentre i principi di proporzione e *ultima ratio* inducono a mantenere le condotte individualmente più modeste nell'area amministrativa. La cumulabilità tramite condotte indipendenti, infatti, non trasforma automaticamente qualsiasi *micro*-condotta in reato: come si è già detto a più riprese, rimane necessario valutare la gravità del singolo contributo, la sua ripetibilità su larga scala e l'adeguatezza degli strumenti alternativi alla pena.

Permane, tuttavia, una disarmonia nella costruzione del confine, poiché se l'art. 255 TUA punisce l'abbandono di rifiuti non pericolosi anche in assenza di un pericolo reale e senza prevedere una soglia quantitativa, la distinzione fra contravvenzione e illecito amministrativo finisce per dipendere prevalentemente dalle *dimensioni* dell'oggetto. Una bottiglia di plastica può integrare la contravvenzione, mentre il tappo staccato e abbandonato autonomamente può ricadere nell'illecito amministrativo, sebbene entrambi partecipino ai medesimi processi di dispersione, persistenza e accumulo.

L'esclusione dei piccolissimi rifiuti dall'area penale non smentisce, dunque, la qualificazione qui proposta dell'art. 255 TUA come *illecito di rischio*. Conferma piuttosto che questa tecnica di tutela può attraversare tanto il diritto penale quanto quello amministrativo punitivo. Rimane discutibile non la scelta

di differenziare le sanzioni, ma l'impiego delle sole *dimensioni* del rifiuto come criterio di graduazione: un parametro, questo, coerente con la gravità atomistica del fatto, ma incoerente con la sua potenziale dirompenza (cumulativa) su larga scala[42].

6. Conclusioni

L'indagine ha condotto a distinguere due questioni: quale disvalore appartenga al singolo abbandono di rifiuti da parte di privati *e* quando quel disvalore giustifichi il ricorso alla pena (e a *quale* pena). Alla prima domanda, la ricostruzione proposta risponde attraverso la "logica universalizzante": occorre abituarsi ad accettare che nel mondo contemporaneo anche un contributo modesto può introdurre un rischio materialmente riconoscibile quando i processi cui partecipa sono scientificamente conosciuti e la riproduzione su larga scala di apporti analoghi realizzati con condotte indipendenti è realisticamente prevedibile. Con la precisazione, però, che la dimensione cumulativa non consente di trasferire sul singolo autore il peso dell'intero fenomeno: il singolo, in altri termini, deve rispondere del proprio gesto, valutato alla luce di queste dinamiche, senza che gli sia imputato, tramite sanzioni eccessive e sproporzionate, un risultato collettivo che non governa. Alla seconda questione, invece, l'illecito (di rischio) a condotta cumulativa non offre una risposta autosufficiente: occorre dimostrare, tramite un dibattito collettivo, perché gli strumenti alternativi siano inadeguati e quale beneficio

[42] Per un termine di confronto, v. il § 326 comma 6 StGB, che esclude la punibilità quando, in ragione della ridotta quantità dei rifiuti, siano manifestamente esclusi effetti dannosi sull'ambiente. La clausola collega, dunque, il dato quantitativo all'esclusione degli effetti nocivi, anziché assumere le dimensioni dell'oggetto come criterio autonomo di selezione. Pur operando entro un ambito diverso da quello dell'art. 255 TUA, relativo a rifiuti individuati attraverso specifiche caratteristiche di pericolosità, essa offre uno spunto per la ricostruzione qui proposta: l'esiguità del singolo apporto non equivale necessariamente alla sua innocuità. Nella prospettiva della logica universalizzante, la valutazione degli effetti non dovrebbe prescindere dai processi di dispersione, persistenza e accumulo cui il materiale può partecipare, quando la riproduzione su larga scala di apporti analoghi e indipendenti sia realisticamente prevedibile. Si potrebbe pertanto sostenere che, in presenza di una certa capacità cumulativa scientificamente riconoscibile, la sola ridotta quantità non basti a fondare la manifesta esclusione degli effetti dannosi richiesta dalla clausola. Su questa «*Minima-Klausel*» v. F. SALIGER, *Umweltstrafrecht*, cit., p. 129 ss. Nella dottrina italiana, la clausola era stata indicata, all'indomani della sua introduzione, come possibile fonte di correttivi «intesi a eliminare il possibile scarto tra pericolo reale e pericolo presunto di inquinamento» da G. FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, cit., p. 459-460.

preventivo aggiuntivo possa derivare dalla sanzione penale[43]. La tirannia delle piccole decisioni, soprattutto nel nostro tempo, rende comprensibile il disvalore di condotte (solo singolarmente) trascurabili, ma non dispensa nessuno dal giustificare la necessità della pena.

[43] Così, citando Wolfgang Frisch (in modo adesivo), anche P. KRELL, *Zur Legitimität von Kumulationsdelikten*, cit., p. 160 ss., spec. p. 162: «*Schließlich hat Frisch zutreffend darauf hingewiesen, dass der Gedanke der Kumulation vor allem für die Erforderlichkeit einer Strafandrohung bedeutsam sei. Jedenfalls wenn reale und hinreichend gewichtige Bedrohungen, die sich aus Kumulationseffekten ergeben, nicht ohne den Einsatz von Strafe abgewehrt werden könnten, sei eine Strafandrohung legitim*» («Infine, Frisch ha correttamente osservato che il pensiero della cumulazione assume rilievo soprattutto per la necessità della minaccia penale. Una minaccia penale sarebbe comunque legittima qualora minacce reali e sufficientemente gravi, derivanti da effetti cumulativi, non potessero essere contrastate senza ricorrere alla pena»).

ABSTRACT

Quanto può essere offensivo l'abbandono di un solo rifiuto urbano da parte di un privato cittadino? Considerato isolatamente, il gesto di chi getta una bottiglia o un sacchetto può apparire incapace di produrre un danno o persino un pericolo riconoscibile. La sua modestia individuale può tuttavia nascondere una significativa capacità offensiva cumulativa. Muovendo dall'evoluzione della disciplina italiana e dal suo irrigidimento nel 2025, il contributo ricostruisce l'art. 255 comma 1 TUA come contravvenzione di rischio, il cui disvalore è spiegato dalla logica universalizzante del «cosa succederebbe se lo facessero tutti?». La singola condotta sottrae il rifiuto al circuito controllato di gestione e introduce un fattore capace di interagire con processi naturali e con apporti analoghi e indipendenti. Quando queste dinamiche possiedono una base nomologica reale e misurabile e la diffusione dei comportamenti è realisticamente prevedibile, il rischio appartiene anche al singolo agente, senza che gli venga imputato il risultato collettivo. La ricostruzione è infine sottoposta a verifica attraverso la disciplina dei rifiuti di piccolissime dimensioni, mantenuti nell'area amministrativa. Ne emerge una tensione fra consistenza del contributo individuale, capacità cumulativa e limiti della tutela penale: le dimensioni dell'oggetto non costituiscono, da sole, una misura adeguata del rischio.

PAROLE CHIAVE

Diritto penale dell'ambiente – Abbandono di rifiuti – Littering – Illecito di rischio – Reato cumulativo

The Tyranny of Small Decisions. On the Criminalisation of the Abandonment of Non-Hazardous Municipal Waste by Private Individuals (Article 255(1) of the Italian Environmental Code)

ABSTRACT

How harmful can the abandonment of a single item of municipal waste by a private individual be? Viewed in isolation, discarding a bottle or a bag of waste may appear incapable of causing harm or even creating an identifiable danger. Yet the minor nature of the individual act may conceal a significant capacity to contribute to cumulative harm. Against the background of the evolution of Italian law and the strengthening of its sanctions in 2025, this article characterises Article 255(1) of the Italian Environmental Code as a criminal contravention structured as a risk offence, whose wrongfulness is explained by the universalising question: "What would happen if everyone did the same?" The individual act removes waste from the regulated waste-management system and introduces a factor capable of interacting with natural processes and analogous, independent contributions. Where these dynamics rest on a real and measurable basis in established scientific regularities, and the widespread repetition of such conduct is realistically foreseeable, the risk is attributable to the individual actor, without attributing the collective outcome to that person. This interpretation is then tested against the rules governing very small items of waste, whose abandonment remains subject to administrative sanctions. The analysis reveals a tension between the magnitude of the individual contribution, its cumulative potential, and the limits of criminal-law protection: the size of the discarded item does not, in itself, provide an adequate measure of risk.

KEYWORDS

Environmental Criminal Law – Waste Abandonment – Littering – Risk Offences – Cumulative Risk