GIUSTIZIA INSIEME

Ambiente e sicurezza

Novità normative dall'Unione Europea in materia di tutela penale dell'ambiente

di Licia Siracusa

10 gennaio 2023

1. La genesi della nuova proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente

É attualmente in corso presso le istituzioni europee l'iter di approvazione di una nuova Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. Tale iniziativa normativa si inserisce nel contesto di un processo di complessivo rinnovamento delle politiche europee in materia ambientale.

Con l'avvio del c.d. *"Green Deal"*, l'Unione si è infatti impegnata ad attuare una nuova strategia globale per la protezione e il miglioramento dello stato dell'ambiente ed ha predisposto un ampio ventaglio di misure, volte a rafforzare la tutela degli ecosistemi e della biodiversità[1]. Al contempo, nell'ambito della *Strategia dell'UE per contrastare la criminalità organizzata 2021-2025* , la lotta alla criminalità ambientale è stata indicata come un obiettivo prioritario da perseguire, anche attraverso una revisione sia della normativa in materia di spedizione di rifiuti e di traffico di specie selvatiche, sia della direttiva 2008/99/CE sui reati ambientali[2].

Oltre che per effetto del mutato contesto politico ed internazionale, il processo in corso di revisione della direttiva si è poi reso necessario in ragione del fatto che l'adozione di tale atto era avvenuta prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, e cioè, sotto la vigenza di un quadro

normativo molto diverso da quello attuale che invece assegna all'UE competenze penali più chiare e più ampie.

Il rapporto finale di valutazione del livello di implementazione della Direttiva vigente (Direttiva 99/2008/CE) esitato dalla Commissione UE ha riportato un quadro davvero sconfortante rispetto al conseguimento dell'obiettivo in origine prefissato dall'UE di realizzare un livello almeno sufficiente di armonizzazione delle legislazioni penali nazionali in materia ambientale. L'implementazione del testo è avvenuta in modo alquanto eterogeneo, a causa dell'ampio margine di discrezionalità con cui gli Stati hanno potuto interpretare il contenuto delle relative disposizioni. L'estrema vaghezza dei termini utilizzati dal legislatore europeo per la descrizione delle condotte penalmente rilevanti ha infatti resto elastico il significato degli obblighi di incriminazione imposti *a monte*, generando *a valle* una notevole varietà delle soluzioni normative adottate dai singoli ordinamenti nazionali.

Approcci differenti sono stati seguiti tanto sul versante della ricezione della *clausola di illiceità speciale,* quanto sotto il profilo della definizione dei contrassegni dell'offese tipiche.

Con riguardo al profilo del carattere illecito delle condotte sanzionate, l'art. 2 della Direttiva 2008/99/CE stabilisce, com'è noto, un requisito di specifica illiceità delle condotte punite, consistente nella violazione normativa europea adottata ai sensi del trattato CE o EURATOM ed allegata alla direttiva; di un atto legislativo, un regolamento amministrativo o una decisione, adottati da uno Stato membro o da una sua autorità competente in attuazione della legislazione comunitaria di settore. Si tratta, cioè, di un rinvio tassativo alla legislazione europea, elencata in coda al testo ed alla normativa interna, nonché ai provvedimenti amministrativi dei singoli Stati, attuativi della disciplina di cui agli allegati alla direttiva e che riguardano in prevalenza la materia ambientale, ma non anche ambiti affini; come la tutela della salute, del paesaggio, della sicurezza sul lavoro etc.

Ebbene, la Commissione ha constatato come molti ordinamenti statali abbiano trasposto tale clausola, a volte richiamando genericamente la contrarietà a norme giuridiche, ad una disposizione di legge o ad una decisione della pubblica autorità; in altri casi invece, si richiede la violazione di norme di legge. L'impiego di formule onnicomprensive ha comportato l'automatica inclusione nello spettro applicativo delle norme penali di qualunque futura modifica o aggiornamento tanto della legislazione nazionale di recepimento della normativa europea a tutela dell'ambiente, quanto di quest'ultima**[3]**. Ciò ha senza dubbio complicato l'esegesi delle normative penali interne, vista la notevole frammentazione degli atti giuridici di attuazione della disciplina ambientale di fonte europea. Tra gli ordinamenti statali esaminati dalla Commissione,

soltanto quello maltese ha implementato in modo letterale la definizione di cui all'art. 2 della Direttiva, facendo riferimento alla disciplina elencata in allegato alla stessa. Al guadagno così ottenuto in termini di maggiore precisione nella descrizione del fatto tipico si è però affiancato il contro-effetto della eccessiva fissità della clausola di illiceità speciale, incapace di adattarsi ai mutamenti che hanno nel tempo investito la normativa extra-penale oggetto del rinvio.

Risultati altrettanto insoddisfacenti si registrano sul versante dell'implementazione dei requisiti offensivi del fatto, ove la disomogeneità delle soluzioni adottate a livello nazionale ha nella sostanza impedito l'armonizzazione degli ambiti applicativi delle rispettive fattispecie di reato. Nella maggior parte dei casi si è scelto di ricorrere ad una trasposizione quasi pedissequa della nozione di "*danno sostanziale*" utilizzata nel testo della Direttiva. La vaghezza di tale definizione ha però finito con l'affidare al formante giurisprudenziale il compito di definire gli effettivi contorni dell'offesa penalmente rilevante.

Fra le legislazioni statali che hanno utilizzato formule più precise si è invece riscontrata una non trascurabile eterogeneità rispetto al modo di intendere il disvalore di evento. Alcuni Stati hanno definito la soglia di rilevanza penale dell'evento lesivo attraverso parametri di carattere economico, quantificando il danno in termini monetari secondo schemi in genere impiegati in ambito civilistico. In altri invece, il danno rilevante è stato connotato in termini di durata, reversibilità e di impatto sull'ambiente.

La normativa austriaca richiede per esempio un *"deterioramento duraturo dello stato dell'acqua, del suolo e dell'aria*". L'ordinamento portoghese stabilisce invece criteri di tipo qualitativo, mentre la giurisprudenza polacca intende il *danno significativo* come danno irreparabile che colpisce la vegetazione o un gran numero di animali. Nozioni altrettanto vaghe sono – com'è noto – presenti nel nostro ordinamento ove l'evento del delitto di inquinamento è definito come " *compromissione e deterioramento significativo e misurabile"* e il disastro ambientale consiste nell'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema o nell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente gravosa.

La Commissione segnala infine analoghi problemi di non uniforme implementazione della direttiva sul versante della trasposizione della nozione di "*quantità non trascurabile di rifiuti*" oggetto del traffico illecito. Anche in tal caso, talvolta, si è scelto di riprendere letteralmente l'espressione usata dal legislatore europeo, altre volte invece, si è preferito ricorrere all'indicazione di soglie di carattere quantitativo.

Non trascurabili paiono le differenze intercorrenti tra le legislazioni penali nazionali sul fronte della tipizzazione delle condotte e delle offese. Il fatto che il profilo delle sanzioni sia rimasto fuori dal campo applicativo della Direttiva 2008/99/CE perché già regolato dalla quasi coeva decisione quadro sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale**[4]**, ha consentito agli Stati membri di procedere in ordine sparso rispetto alla scelta del tipo e delle misure di pene da applicare agli illeciti contro l'ambiente. Ne è derivato un quadro composito, contrassegnato da una forte discontinuità dei regimi applicativi (soprattutto in materia di sanzioni pecuniarie), talmente variegato da rendere impossibile la comparazione tra i rispettivi sistemi nazionali**[5]**.

2. Le principali novità della Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE (15 dicembre 2021) (cod. 2021/0422)

Tra le principali novità della Proposta di direttiva si segnalano, sul fronte della tipizzazione delle condotte penalmente rilevanti, l'ampliamento e l'aggiornamento delle attività punibili; ora comprensivo anche dei casi di immissione nel mercato di prodotti pericolosi; di fabbricazione e immissione nel mercato o di uso di sostanze pericolose; delle violazioni delle normative in materia di AIA; degli scarichi inquinanti da navi; dell'installazione, esercizio o smantellamento di impianto in cui si svolge attività pericolosa o si immagazzinano o utilizzano sostanze pericolose; dell'estrazione di acque superficiali o sotterranee etc. (art. 3 della Proposta).

L'area della protezione penale dell'ambiente fagocita dunque fattispecie di diversa natura, normalmente annoverate tra quelle a tutela della salute individuale o collettiva; come taluni reati in materia di *danni da prodotto.* Si tratta di una scelta dogmaticamente discutibile, che potrebbe peraltro generare seri ostacoli nel processo di implementazione della futura direttiva.

Da annotare il fatto che la Commissione ha fortemente voluto l'inserimento tra le condotte punibili dell'estrazione illecita di acque superficiali e sotterranee, considerata la loro considerevole incidenza e diffusione anche nel territorio UE. Stupisce il dato criminologico. Esso smentisce l'idea che questo tipo di attività illegali riguardi soprattutto i Paesi in via di sviluppo, ed in misura minore i Paesi più ricchi.

Sotto il profilo della tipizzazione delle offese, la nuova direttiva – come la precedente – circoscrive l'area delle incriminazioni alle condotte che cagionano un danno o un pericolo concreto *rilevanti* alla vita o all'incolumità delle persone; oppure, alla qualità delle matrici ambientali, ma si preoccupa di meglio definire i contrassegni dell'accadimento lesivo, attraverso la tipizzazione di una serie di *indicatori sintomatici della rilevanza della lesione.* Con riguardo all'evento di danno, si fa riferimento:

alle condizioni originarie dell'ambiente colpito;
alla durata del danno;
alla gravità del danno;
alla diffusione del danno;
alla reversibilità del danno (art. 3 par. 3 della Proposta).

Rispetto al pericolo rilevante, si tiene invece conto dei seguenti elementi a) se l'attività è ritenuta rischiosa o pericolosa e richiede un'autorizzazione che non è stata ottenuta o rispettata; b) in quale misura sono superati i valori soglia legislativi definiti o contenuti nell'autorizzazione; c) se il materiale o la sostanza è classificato come pericoloso o altrimenti elencato come nocivo per l'ambiente o la salute umana (art. 3 par.4 della Proposta).

Non è tuttavia ben chiara la natura giuridica dei suddetti indici. La direttiva non precisa infatti, se si tratta di indici meramente probatori o sintomatici della dannosità del fatto, o di elementi costitutivi della fattispecie tipica. La questione non è di rilievo puramente teorico. Se gli indicatori fossero ritenuti di natura esclusivamente processuale/probatoria, essi verrebbero in rilievo alternativamente. Ai fini dell'accertamento del reato, non sarebbe, cioè, necessario che fossero presenti nella loro totalità; così come, il reato potrebbe ritenersi integrato, anche in loro assenza. Ove invece si trattasse di elementi del fatto tipico, in assenza di uno o più di tali contrassegni, il reato non si realizzerebbe.

La Proposta stabilisce parametri standard per la determinazione della non trascurabile quantità di rifiuti, oggetto delle condotte di traffico illecito. Si prevede infatti che la legislazione degli Stati membri specifichi che, nel valutare tale requisito quantitativo, ai fini delle indagini, dell'azione penale e delle decisioni giudiziarie riguardo ai reati di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere e), f), l), m) e n) della proposta di direttiva, si debba tenere conto, secondo il caso, dei seguenti elementi (Art. 3 par. 5): a) il numero di elementi oggetto del reato; b) in quale misura è superato il valore, la soglia regolamentare o un altro parametro obbligatorio; c) lo stato di conservazione della specie animale o vegetale in questione; d) il costo di ripristino dei danni ambientali.

Si tenta altresì di incrementare lo standard di tassatività della *clausola di illiceità speciale,* restringendone la portata alla violazione della disciplina extra-penale europea e a quella

nazionale interna di attuazione, riguardante esclusivamente la materia ambientale; e non anche altri ambiti di tutela (salute, sicurezza sul lavoro etc.).

Significativo è il dato che l'assenza di autorizzazione o di altro titolo abilitativo non rilevi come requisito di illiceità speciale delle condotte, bensì come indice sintomatico della loro pericolosità; mentre soltanto l'autorizzazione illecitamente o fraudolentemente ottenuta connota il fatto di un ulteriore profilo di illiceità.

Sul versante sanzionatorio, la Proposta obbliga gli Stati a prevedere sanzioni detentive massime di almeno 10 anni in caso di morte o lesioni gravi alle persone; sanzioni detentive massime di almeno 4 anni per gli illeciti-base e sanzioni accessorie, interdittive, ripristinatorie etc. (art. 5 della proposta).

3. I profili critici

Rimane ancora sostanzialmente indeterminata la nozione di danno penalmente rilevante, nonostante il richiamo alla nozione di peggioramento qualitativo delle matrici ambientali, faccia di queste ultime, e non degli ecosistemi, l'oggetto materiale del reato. Ciò certamente agevola l'accertamento del fatto, circoscrivendone l'incidenza del risultato lesivo ai singoli corpi recettori (acqua, aria, suolo etc.). Inspiegabilmente però, l'ecosistema riappare nelle ipotesi aggravate che puniscono più severamente gli illeciti ambientali da cui derivino o da cui possono derivare la distruzione o i danni irreversibili e duraturi *ad un ecosistema* (art. 8 della Proposta di direttiva).

Sanzioni più elevate vengono poi previste se dal fatto derivano il decesso o le lesioni gravi ad una o più persone. Come per le ipotesi delle lesioni ambientali irreversibili o durature, anche per i casi di conseguente morte o lesione, la struttura dell'incriminazione richiama lo schema dei reati aggravati dell'evento. L'implementazione di tale modello nell'ordinamento italiano implicherebbe l'abbandono della distinzione attualmente tracciata dal codice fra il reato di inquinamento ambientale ed il reato di disastro ambientale. Quest'ultimo dovrebbe infatti assumere la forma di un'ipotesi aggravata di inquinamento ambientale, tanto rispetto alle ipotesi di maggiore offesa all'ambiente, quanto per l'ulteriore offesa ai beni della vita o dell'incolumità personale.

Appare infine criticabile la scelta di restringere la portata della clausola di illiceità speciale alle sole violazioni della disciplina extra-penale a tutela dell'ambiente in quanto si rischia così di lasciare prive di copertura penale condotte contrassegnate dall'inosservanza di prescrizioni amministrative e legislative orientate alla tutela di interessi diversi dall'ambiente, ma in concreto lesive di quest'ultimo**[6]**.

---

[1] La Comunicazione della Commissione UE sul *Green Deal dell'Unione Europea* è consultabile in ***https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1670924725082&uri=CELEX:52019DC0640***

.

[2] *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025* (COM/2021/170 final), in ***https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0170***.

[3] V. *Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Valutazione della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente,* cit., p. 26.

[4] Decisione quadro 2003/80/GAI relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, Bruxelles, 4 ottobre 2002, annullata dalla Corte di Giustizia il 13 settembre 2005 (causa: C-176/03).

[5] La pena detentiva massima prevista per il delitto di inquinamento oscilla per esempio dai 20 anni previsti dalla legislazione austriaca ai tre della normativa francese.

[6] Sul punto, sia consentito rinviare al nostro, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente,* in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.,* 2015, p. 202 e ss.