

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW



NUMERO 2\2024

- Ambiente, sostenibilità e politica criminale europea: la nuova direttiva penale della UE e il suo impatto sull'ordinamento spagnolo di M. PIFARRÉ DE MONER
- La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste di L. SIRACUSA
- L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma di C. RUGA RIVA
- Restorative justice, approcci regolatori responsive e crimini ambientali d'impresa. riflessioni da una prospettiva critica di criminologia 'verde 'di S. PORFIDO
- Cassazione penale, Sez. I, n. 8598 del 27/2/2024 (ud. 11/12/2023). Spunti di riflessione sul delitto di incendio boschivo di M. COLOMBO
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

Fasc. 2/2024

**AMBIENTE, SOSTENIBILITÀ E POLITICA CRIMINALE EUROPEA:
LA NUOVA DIRETTIVA PENALE DELLA UE E IL SUO IMPATTO
SULL'ORDINAMENTO SPAGNOLO**

**ENVIRONMENT, CORPORATE SUSTAINABILITY AND CRIMINAL POLICY:
THE NEW EU CRIMINAL LAW DIRECTIVE**

di María-José PIFARRÉ DE MONER

Abstract. L'adozione della nuova Direttiva UE sulla protezione penale dell'ambiente comporta la sostituzione e l'ampliamento della precedente Direttiva del 2008, introducendo mutamenti molto ampi e sostanziali in conformità con la crescente esigenza di protezione dell'ambiente e per allineare la normativa europea agli strumenti internazionali in materia, compreso sotto il profilo dell'ecicidio. La Direttiva non solo crea nuove fattispecie di reato relative a comportamenti precedentemente privi di rilevanza penale e amplia le fattispecie preesistenti, ma introduce anche significative novità sul piano sanzionatorio, in particolare in ordine alla definizione di limiti minimi di pena massima. La nuova Direttiva si sofferma inoltre nelle sue premesse (considerando) su questioni generali fondamentali come il dolo e la colpa nei nuovi reati ambientali, la giurisdizione, la prescrizione o la protezione del *whistleblower*. In termini di prevenzione, tra le altre misure, crea nuovi obblighi per gli Stati membri, come la raccolta di dati comparabili e consolidabili o la creazione di un piano quinquennale di revisione normativa. Suggerisce inoltre la creazione di un'autorità per centralizzare il coordinamento tra le diverse autorità nazionali.

Abstract. The approval of the new EU Directive on environmental protection through Criminal Law is intended to replace and expand the 2008 regulation of the same name by introducing very broad and substantial changes in accordance with the growing demand for environmental protection and to adapt to international instruments on the matter, including ecocide. The Directive not only creates new criminal types that concern new crimes not previously punished and expands existing ones, but also introduces the novelty of setting a precise quantitative criminal framework at its maximum threshold. As a novelty, it proposes an entire new legal framework in which it also introduces and defines basic general issues such as intention, or issues of jurisdiction, limitation periods or protection of whistleblowers, among others. From a preventive point of view, among other measures, it creates new obligations for States, such as the collection of comparable and consolidated data or the creation of a five-year regulatory review plan. It also suggests the creation of an authority that centralizes coordination among the different national authorities.

Parole chiave: reati ambientali, ecicidio, politica criminale ambientale, coordinazione internazionale.

Key words: environmental crimes, ecocide, environmental criminal policy, international cooperation.



SOMMARIO: 1. Introduzione: contesto ed evoluzione della politica penale europea – 2. Dalla direttiva 2008/99/CE alla direttiva sulla tutela penale dell'ambiente 2024/1203, dell'11 aprile 2024 – 3. La Direttiva 2008/99/CE – 4. La nuova direttiva sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale 2024/1203 dell'11 aprile 2024 - 4.1. I criteri generali di incriminazione - 4.2. Le nuove fattispecie incriminatrici (“*criminal offences*”) - 4.3. Struttura delle fattispecie base - 4.4. Reati qualificati: causazione di rischi catastrofici o ecicidio - 4.5. Circostanze aggravanti e attenuanti - 4.6. Pene e altre misure per le persone fisiche e giuridiche - 5. L'impatto della nuova Direttiva sui sistemi penali nazionali: il caso della Spagna - 6. La protezione dell'ambiente tra repressione e prevenzione - 7. Uno sguardo al futuro: la “*compliance*” che verrà: “sostenibilità”, informazione e *due diligence* - 8. Conclusioni.

1. Introduzione: contesto ed evoluzione della politica penale europea

L'esigenza di sviluppare un'adeguata e armonizzata tutela penale dell'ambiente a livello europeo è sempre stata storicamente uno dei principali motori della politica criminale europea¹. Proprio l'affermazione di questa esigenza è stata alla base della storica sentenza² della Corte di Giustizia Europea del 13 settembre 2005³, che ha dato il via per la prima volta al riconoscimento di una competenza “accessoria” di armonizzazione della normativa penale degli Stati membri da parte delle istituzioni europee in determinate materie già oggetto di armonizzazione extrapenale. Questo riconoscimento è avvenuto proprio a seguito del conflitto istituzionale fra Commissione e Consiglio in ordine all'adozione di una direttiva o di una decisione quadro come strumento legislativo adeguato all'armonizzazione del diritto penale ambientale.

Dopo questo riconoscimento giurisprudenziale, è arrivato il riconoscimento legislativo attraverso il Trattato di Lisbona e, infine, l'emanazione della prima Direttiva penale nella storia dell'UE, appunto la Direttiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, ora sostituita da nuove norme aggiornate. Questo lavoro

¹ Per una efficace e sintetica descrizione dell'evoluzione storica del diritto penale dell'ambiente, tra iniziative europee ed internazionali, legislazioni nazionali e ricerca scientifica, cfr. FAURE, *Environmental Criminal Law Research*, in questa *Rivista*, n. 4/2023, p. 1 ss. Sullo stota attuale della regolamentazione penale ambientale in Spagna v. per tutti MUÑOZ - CONDE - LÓPEZ PEREGRÍN - GARCÍA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho penal medioambiental*, 2° ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

² Una sentenza di “incalculable valor”, secondo l'opinione di ACALE SÁNCHEZ, *TJCE – Sentencia de 13.09.2005, Comisión/Consejo, C-176/03 – Medio Ambiente, Derecho penal y Europa*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 26, enero/abril, 2007, p 178.

³ CGUE 13 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, causa C-176/03.



analizzerà la portata e il significato di questi cambiamenti e le esigenze politico-criminali che ne sono a fondamento.

Oggi il tema della tutela dell'ambiente, insieme all'esigenza di tutela del clima, è ancora una volta al centro dell'agenda del legislatore europeo e sta dando vita ad una rete molto ampia di iniziative – alcune delle quali già in vigore e altre in via di sviluppo – che possono avere conseguenze di vasta portata e a lungo termine sulla gestione dell'impresa e sulla regolamentazione penale dell'attività economica. Il germe iniziale dell'Unione Europea è stato la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, che già allora aveva europeizzato la gestione delle risorse naturali di base per lo sviluppo economico dello spazio politico europeo. Oggi, come in passato, le esigenze di gestione delle risorse naturali sono una priorità. Ma mai prima d'ora la loro gestione aveva raggiunto l'importanza assunta negli ultimi anni a causa delle conseguenze che l'uso indiscriminato delle risorse naturali stanno avendo sul benessere dei cittadini e sull'economia mondiale, a fronte dell'incontestabile riscaldamento globale e del peggioramento della qualità dell'ambiente.

Il punto di vista con cui l'UE affronta oggi i problemi legati all'ambiente può essere sintetizzato nel concetto di “sostenibilità”: una parola chiave che compare nelle ultime direttive europee sull'informazione societaria e sulla due diligence delle grandi imprese – delle quali si parlerà nell'ultima parte di questo lavoro⁴ – e che rappresenta l'espressione di sintesi del concetto di “sviluppo umano sostenibile”.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha compreso che l'unico sviluppo umano sostenibile è quello che ricerca l'armonia tra le persone e tra queste e il nostro pianeta (e anche oltre). Questa doppia armonia antropocentrica, interna (tra le persone) ed esterna (tra gli esseri umani e il loro ambiente naturale), nel quadro dell'unico pianeta che abbiamo, è l'obiettivo centrale di sviluppo dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁵, che deve essere raggiunto attraverso l'equilibrio di tre dimensioni: economica, sociale e ambientale. L'Agenda 2030 considera che l'unico sviluppo umano eticamente desiderabile e possibile sia quello che consente uno sviluppo che raggiunga tutta l'umanità, garantendone la pace e il benessere attraverso la giustizia sociale in un ambiente naturale che garantisca la soddisfazione dei bisogni fondamentali dell'umanità senza esaurirli. Si tratta di garantire la vitalità della specie umana nelle migliori condizioni possibili.

⁴ *Infra*, par. 7.

⁵ Risoluzione 70/1 Assemblea generale ONU 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*.



A questo proposito è importante evidenziare il nuovo contenuto del concetto di “umanità” coniato attraverso i nuovi strumenti delle Nazioni Unite: quando nell’ambito dell’ONU si parla di “specie umana”, si fa riferimento anche alle generazioni future, con l’introduzione, quindi, dell’idea guida della “solidarietà intergenerazionale”⁶. Questa nuova visione della solidarietà intergenerazionale è particolarmente rilevante per il diritto penale, in quanto si potrebbe parlare, se non di un nuovo bene giuridico, almeno di una nuova prospettiva attraverso la quale interpretare i beni giuridici esistenti. Viene superato il concetto tradizionale di bene giuridico collettivo, il cui titolare è una comunità fisicamente esistente nel momento presente, creando un nuovo concetto di bene giuridico collettivo che ne include i titolari futuri ⁷.

2. Dalla direttiva 2008/99/CE alla direttiva sulla tutela penale dell’ambiente 2024/1203, dell’11 aprile 2024

In conseguenza delle esigenze di tutela ambientale riflesse nell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁸ dell’ONU, nell’Accordo di Parigi dello stesso anno⁹ e nel Green Deal europeo del 2019¹⁰, l’Unione Europea ha considerato tra le proprie priorità politico-criminali quella di aggiornare ed ampliare i reati contro l’ambiente sostituendo la precedente Direttiva del 2008¹¹ con la recente Direttiva sulla tutela penale dell’ambiente 2024/1203, dell’11 aprile 2024 (di seguito la nuova Direttiva 2024).

Questa nuova Direttiva è in realtà un’evoluzione della precedente, della quale mantiene la struttura base, aggiornandone il contenuto alle nuove esigenze e necessità. A tal fine, amplia la trattazione della materia disciplinata in ciascun articolo, ma introduce anche nuovi articoli che regolano questioni che la Direttiva del 2008 non affrontava, assumendo dimensioni decisamente maggiori, in quanto comporta una regolamentazione molto più ampia e approfondita. Come illustrazione semplificata della complessità, è sufficiente considerare il numero di articoli contenuti

⁶ Questo punto di vista si può apprezzare chiaramente nella Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future adottata dalla Conferenza Generale dell’UNESCO celebrata a Parigi il 12 novembre 1997, specialmente nei suoi art. 1, 3, 4 e 5.

⁷ Cfr. nella dottrina più recente, BATTISTONI, *La tutela penale delle generazioni future alla prova della teoria del bene giuridico*, in questa *Rivista*, n. 3/2023, *passim*.

⁸ Risoluzione 70/1 Assemblea generale ONU 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*.

⁹ Accordo di Parigi delle Nazioni Unite, concluso a Parigi il 12 dicembre 2015 e ufficialmente entrato in vigore il 4 novembre 2016.

¹⁰ Il *Green Deal* Europeo, COM 219/640/final.

¹¹ Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell’ambiente.



in ciascuno dei due strumenti: la Direttiva 2008 contiene 10 articoli preceduti da 16 considerando; la nuova Direttiva 2024 contiene 30 articoli e 75 considerando, quindi un numero almeno triplo.

In termini di struttura, i primi sette articoli mantengono lo stesso titolo in entrambi gli strumenti, anche se con un notevole ampliamento dei contenuti nel secondo. Gli altri due, gli articoli 8 e 9 della Direttiva del 2008 - che ne concludono l'articolato - diventano gli articoli 29 e 30 della Direttiva del 2024. Per il resto, gli articoli da 8 a 28 del nuovo testo sono completamente nuovi. L'eredità della prima Direttiva è quindi chiara, ma lo è anche l'innovazione, poiché questa semplice proporzione numerica riflette già l'espansione della regolamentazione ambientale europea attraverso il diritto penale.

Prescindendo dai dati aneddotici, si potrebbe dire in sintesi che la nuova Direttiva del 2024:

- mira sia a stabilire una serie di reati che costituiscono il quadro penale minimo comune condiviso dagli Stati membri dell'UE (ad eccezione di Irlanda e Danimarca), sia a prevedere misure per prevenire e combattere i reati ambientali al fine di incoraggiare il rispetto delle norme che li regolano;

- rappresenta un sostanziale miglioramento della tecnica legislativa in termini di tassatività;

- contiene una gamma molto più ampia di condotte criminose, coprendo nuovi campi d'azione e nuove forme di reato;

- introduce un sistema completo di criteri quantitativi minimi per le sanzioni che prima non prevedeva, in quanto rimandava alle sanzioni della legislazione nazionale. Questo sistema di sanzioni riguarda sia le persone fisiche che quelle giuridiche;

- prevede una regolamentazione più completa della tutela ambientale attraverso questioni generali quali l'elemento soggettivo del reato (considerando 26 e 27), le circostanze aggravanti (art. 8) e attenuanti (art. 9), le misure cautelari (art. 10), la prescrizione (art. 11), la giurisdizione (art. 12), i mezzi di indagine (art. 13), la protezione degli informatori (art. 14), le questioni procedurali e altre questioni di cooperazione.

3. La Direttiva 2008/99/CE

La Direttiva 2008/99/CE, come è stato sottolineato, appartiene alla prima generazione di iniziative di politica criminale europea ed è stata di fatto la prima vera Direttiva penale nella storia europea. Storicamente, è il precursore del riconoscimento formale della competenza dell'UE in materia di armonizzazione penale nel Trattato di Lisbona del 2008 e trova la sua fonte di



legittimazione nella sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2005, che risolve un conflitto tra la Commissione e il Consiglio e riconosce la competenza di quest'ultimo ad attivare strumenti normativi nell'ambito dell'allora esistente primo pilastro (direttive) per rafforzare le politiche dell'Unione utilizzando l'arsenale sanzionatorio degli Stati membri. La base giuridica era costituita dagli allora articoli 174 e 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, che affermavano l'obiettivo di fornire all'ambiente un elevato livello di protezione attraverso la politica comunitaria.

La Direttiva del 2008 obbligava *“gli Stati membri a prevedere nella loro legislazione nazionale sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente”*¹². In questa prospettiva, aveva obbligato gli Stati membri a considerare reato - *“qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza”* - una serie di condotte elencate all'art. 3, che vanno dall'emissione o immissione nell'ambiente di materiali o radiazioni ionizzanti (3.a), alla raccolta, al trasporto, al recupero o allo smaltimento di rifiuti (3.b), alla spedizione di rifiuti (3.c), alla gestione di impianti in cui si svolge un'attività pericolosa (3.d), alle attività che comportano l'uso di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose (3.e); una condotta che dovrebbe costituire reato quando *“provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora”*. Inoltre, la Direttiva intendeva criminalizzare l'uccisione, la distruzione, il possesso, il prelievo o il commercio - in quantità *“non trascurabile”* - di specie protette di fauna o flora selvatiche (art. 3, lett. f e g); e infine *“qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto”*, nonché tutte le condotte che coinvolgono *“sostanze che riducono lo strato di ozono”* (lett. i).

L'obiettivo politico-criminale della Direttiva del 2008 è stata la criminalizzazione di condotte ispirate al modello del reato di danno o di pericolo concreto sia per i beni giuridici ambientali - nelle loro varie sfaccettature (integrità e qualità dell'aria, del suolo, dell'acqua, degli animali o delle piante) - sia per la vita e la salute degli esseri umani. Si tratta di una lesività o pericolosità ambivalente e fungibile, in quanto - secondo il legislatore europeo - solo una di queste proiezioni offensive è sufficiente perché la condotta costituisca reato.

Secondo lo schema che ha prevalso in tutte le iniziative politico-criminali europee a partire dalla fine del XX secolo (e più in particolare dal Secondo Protocollo della Convenzione relativa alla

¹² Considerando n. 10.



tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 1997, la cosiddetta Convenzione PIF), la Direttiva del 2008 aveva imposto agli Stati membri un doppio livello di responsabilità e di sanzioni: da un lato, “*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*” (art. 5) per le persone fisiche responsabili di reati ambientali - o responsabili di “istigazione” o “favoreggiamento” in una condotta criminale intenzionale (art. 4) - e, dall’altro, responsabilità e sanzioni (anch’esse “efficaci, proporzionate e dissuasive”) per le persone giuridiche, secondo il classico “modello PIF”, ossia quando il reato ambientale sia stato commesso “a beneficio” di una persona giuridica da una persona fisica che ricopre una posizione dirigenziale nella persona giuridica o da un subordinato che abbia agito in “carenza di supervisione o controllo” da parte dei dirigenti. Fedele a un modello che avrà molto successo e influenza nella politica penale degli Stati membri, la Direttiva del 2008 - come tutte le successive Direttive penali dell’UE - è rimasta silente sulla natura (penale o non penale) della responsabilità e delle sanzioni per le persone giuridiche, lasciando mano libera ai legislatori nazionali¹³.

4. La nuova direttiva sulla tutela dell’ambiente attraverso il diritto penale 2024/1203 dell’11 aprile 2024

4.1. I criteri generali di incriminazione

Se si può dire che la Direttiva 2008/99/CE - in quanto prima Direttiva penale della storia europea - chiude idealmente la fase “pionieristica” della politica penale europea, inaugurata con il già citato Secondo Protocollo alla Convenzione PIF del 1997, la nuova Direttiva sulla protezione penale dell’ambiente 2024/1203 dell’11 aprile 2024 si inserisce a pieno titolo nella maturità della politica penale europea e fa già parte di una fitta rete di iniziative internazionali e di una strategia complessiva dell’Unione Europea volta a perseguire l’obiettivo fondamentale della compatibilità a medio e lungo termine tra l’attività economica e imprenditoriale e la tutela dei diritti umani, sociali e ambientali nell’interesse delle generazioni presenti e future.

¹³ Sul “paradigma europeo” di responsabilità *ex crimine* delle persona giuridiche inaugurato dal “modello PIF”, v. p. es. FOFFANI, *Verso un’ europeizzazione delle categorie penalistiche? Il paradigma della “colpevolezza di organizzazione”*, in AA.VV., *Diritto penale dell’Unione Europea e nell’Unione Europea. Studi in onore di Giovanni Grasso*, vol. II, Milano. Giuffrè, 2023.



Il fondamento giuridico della nuova Direttiva è ovviamente l'art. 83, comma 2, del TFUE, ossia la cosiddetta giurisdizione penale "accessoria" dell'Unione¹⁴: *“Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive”*.

La base della competenza politica dell'Unione europea in materia ambientale è espressamente indicata all'inizio della nuova Direttiva come derivante dall'articolo 3, comma 3, del Trattato sull'Unione europea e dall'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che indicano come obiettivi dell'Unione il miglioramento della qualità dell'ambiente nel primo caso e la salvaguardia, la protezione e il miglioramento dell'ambiente nel secondo, stabilendo al contempo la priorità di fornire un livello elevato di protezione dell'ambiente.

La Direttiva si apre fornendo un concetto aggiornato di ambiente come oggetto di protezione nel suo primo considerando, e intende la sua nozione come comprensiva di *“tutte le risorse naturali, fra cui aria, acqua, suolo, ecosistemi, compresi i servizi e le funzioni ecosistemici, fauna e flora selvatiche, compresi gli habitat, e tutti i servizi forniti dalle risorse naturali”*.

La Direttiva 2024 legittima l'opportunità della propria adozione sulla base del fatto che la Direttiva 2008 non ha raggiunto un sufficiente grado di rafforzamento della normativa ambientale, ma allo stesso tempo riconosce che la sua introduzione da sola non sarà sufficiente senza un'adeguata integrazione di un sistema normativo che preveda un adeguato coordinamento e complementarità degli strumenti amministrativi e penali in funzione deterrente.

Per far ciò, il legislatore europeo afferma che è stata necessaria una revisione delle fattispecie penali previste dalla Direttiva del 2008 e l'inserimento di nuove fattispecie che comprendano le violazioni più gravi del diritto ambientale dell'UE (considerando 4), ma soprattutto un "rafforzamento" delle sanzioni per migliorarne l'effetto deterrente e, soprattutto, per garantire l'efficacia dell'accertamento, delle indagini, dell'azione penale e della condanna per tali reati (considerando 5). Inoltre, la Direttiva 2024 riconosce espressamente la transnazionalità delle conseguenze dei reati ambientali, ma anche la crescente ubiquità dei comportamenti illeciti, che spesso rende particolarmente necessaria un'efficace cooperazione transfrontaliera (considerando 3).

¹⁴ Sulla "competencia penal 'acesoria'" (giurisdizione penale accessoria) dell'Unione Europea v. per tutti, nella letteratura spagnola, MUÑOZ DE MORALES ROMERO, *Derecho Penal Europeo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.



Per raggiungere i suoi obiettivi di politica criminale, la nuova Direttiva chiede agli Stati membri un maggior grado di certezza e di precisione nella definizione delle fattispecie penali nazionali (considerando 6), così come la stessa Direttiva fa nella redazione dei propri precetti. In effetti, una delle caratteristiche principali della nuova Direttiva rispetto a quella del 2008 è proprio l'alto grado di tassatività e una tecnica legislativa dettagliata per quanto riguarda le leggi penali in bianco, dato che i riferimenti ad altri atti legislativi europei sono sempre formulati con l'espressa menzione dello strumento legislativo specifico, e chiede quindi agli Stati membri di rispettare questi principi nella stessa misura. Questo livello di tassatività viene ulteriormente rafforzato dall'uso dell'interpretazione autentica. L'articolo 2 fornisce tre definizioni fondamentali: quella di persona giuridica, quella di habitat di un sito protetto e quella di ecosistema. Oltre a queste tre importanti definizioni, la maggior parte della legislazione europea settoriale a cui la nuova direttiva fa riferimento contiene a sua volta un gran numero di definizioni dei termini specifici che utilizza ai fini della legislazione in questione e quindi ai fini della nuova Direttiva¹⁵, generando così un sistema di rinvii a cascata. La tecnica legislativa utilizzata dal legislatore europeo in questo caso - ossia il frequente ricorso all'interpretazione autentica - aumenta senza dubbio la certezza del diritto nell'interpretazione dei reati, ma anche la complessità dell'uso e del recepimento di queste norme.

Per aumentare ulteriormente la certezza del diritto, all'articolo 3, paragrafi da 6 a 8, il legislatore europeo fornisce un sistema di criteri per valutare la sussistenza dei concetti di base utilizzati dalla direttiva, come la qualificazione del danno causato come "sostanziale", in casi in cui esso "*può causare danni alla qualità dell'aria o del suolo o alla qualità dello stato delle acque o a un ecosistema, agli animali o alle piante*" o ciò che costituisce una "quantità trascurabile".

Una delle novità e, allo stesso tempo, una delle sfide più importanti della nuova Direttiva 2024 è quella di imporre l'armonizzazione delle tipologie e dei livelli di sanzioni di cui al Considerando 6¹⁶. A tal fine, contrariamente al tradizionale e generico riferimento alle pene "effettive, proporzionate e dissuasive", stabilisce una specifica soglia minima per la pena massima che gli Stati membri sono tenuti a comminare, pari a 3, 5, 8 e 10 anni, a seconda dei casi previsti dall'articolo 5 della Direttiva¹⁷.

¹⁵ Si veda, a titolo di esempio, e tra le tante norme dello stesso tipo, la quarantina di definizioni fornite nell'Articolo 2 del Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010. Alcune di queste definizioni fanno a loro volta riferimento ad altri testi.

¹⁶ Sulla necessità e la difficoltà di armonizzare le sanzioni a livello europeo, cfr. SATZGER, *Harmonisierung strafrechtlicher Sanktionen in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2020.

¹⁷ V. *infra*, cap. 4.6.



Come è accaduto in diverse altre iniziative di politica criminale negli ultimi anni (ad esempio nelle decisioni quadro sulla lotta al terrorismo), questa forma di armonizzazione più rigorosa ed esigente - incentrata su pene minime e massime - rischia di non rispettare la diversità dei livelli di pena nei vari Paesi¹⁸.

La descrizione delle fattispecie penali - contenuta nell'articolo 3 della Direttiva 2024, che mantiene la struttura della vecchia Direttiva - richiede come base una condotta illecita, intesa come comportamento contrario alla legislazione europea che contribuisce al perseguimento di uno degli obiettivi della politica dell'Unione in materia di ambiente ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 1, del TFUE, nonché una condotta contraria alla legislazione degli Stati membri che implementa tali obiettivi e alle corrispondenti decisioni delle loro autorità competenti in materia (Considerando 9).

Per stabilire quando tale condotta è suscettibile di acquisire rilevanza penale, la nuova Direttiva 2024 fa riferimento all'elemento soggettivo del dolo (*intention*) e, in molti casi, anche alla colpa grave (*serious negligence*). Il legislatore europeo stabilisce che, in ogni caso, una condotta che provochi la morte o lesioni gravi alle persone o danni sostanziali o un rischio significativo di danni gravi all'ambiente o che sia altrimenti considerata particolarmente dannosa per l'ambiente è da considerarsi un reato se commessa con dolo o - nei casi espressamente previsti - con colpa grave. In quanto armonizzazione dei livelli minimi, la Direttiva europea consente ovviamente agli Stati membri di stabilire norme penali più severe.

Con un radicale rinnovamento rispetto allo stile e alla tecnica delle precedenti Direttive penali, il legislatore europeo - attraverso i "considerando", cioè la parte non dispositiva della Direttiva - si addentra nel contenuto dell'elemento soggettivo della fattispecie necessario per la rilevanza penale della condotta illecita e ritiene che, laddove la Direttiva stabilisce che la condotta illecita è tipica quando sia commessa con dolo e provochi la morte di una persona, la nozione di dolo dovrà essere interpretata in conformità al diritto degli Stati membri, tenendo conto anche della giurisprudenza rilevante della Corte di giustizia dell'Unione europea al riguardo.

È significativo che nel considerando 26, nel definire il concetto di dolo ai fini della direttiva, il legislatore europeo - che in realtà utilizza il termine "intenzione" - ricorra ad una definizione che

¹⁸ Sembra facile pensare, ad esempio, che l'imposizione della soglia minima della pena massima di 10 anni possa rappresentare un problema per i sistemi penali di alcuni Paesi scandinavi, che tradizionalmente prevedono termini massimi di detenzione molto bassi (10 anni in Svezia e 12 anni in Finlandia). Un problema simile si è già verificato in passato, in particolare per quanto riguarda la Decisione quadro sulla lotta al terrorismo (FD 2008/919/GAI), che aveva imposto una pena massima minima di 15 anni di reclusione per alcuni reati. Cfr. a questo proposito EUROPEAN CRIMINAL POLICY INITIATIVE, *Manifesto sulla politica penale europea*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*, n. 12/2009, pag. 735.



include anche il dolo eventuale¹⁹ e la commissione per omissione²⁰. Inizialmente, come è stato sottolineato, utilizza questa definizione con riferimento alla morte dolosa di una persona, ma successivamente la considera ugualmente applicabile agli altri eventi coperti dal dolo previsti dalla maggior parte delle fattispecie penali della Direttiva²¹.

Lo stesso fa per il concetto di colpa (“negligenza”) grave, facendo riferimento in primo luogo al concetto di colpa proprio degli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della CGUE. Questo requisito di colpa grave deve necessariamente sussistere in relazione agli elementi fondamentali delle fattispecie incriminatrici²².

Un altro concetto di parte generale su cui la direttiva si sofferma è quello di tentativo. In questo caso non fornisce una definizione - come nel caso del dolo o della colpa grave - e rimanda al concetto presente nelle legislazioni nazionali, con la logica conseguenza che la Direttiva non stabilisce un elenco di reati per i quali deve essere previsto il tentativo: la possibilità o meno del tentativo dipenderà dal modo specifico in cui il reato è descritto nella legislazione nazionale.

Il comportamento umano dannoso per l'ambiente è considerato “illecito” (*unlawful*) ai fini della presente direttiva quando è attuato sulla base di un'autorizzazione ottenuta in modo fraudolento o mediante corruzione, estorsione o coercizione o in manifesta violazione dei pertinenti requisiti sostanziali - e non solo procedurali o accessori - del diritto nazionale²³.

¹⁹ “Pertanto, ai fini della presente direttiva, l' ‘intenzione’ (...) potrebbe comprendere anche una situazione in cui l'autore del reato, nonostante non volesse provocare il decesso di una persona, accetti comunque la probabilità di provocarlo...”.

²⁰ “Pertanto, ai fini della presente direttiva, l' ‘intenzione’ (...) potrebbe comprendere anche una situazione in cui l'autore del reato (...) agisca, o si astenga dall'agire, volontariamente e in violazione di un particolare obbligo, causando pertanto il decesso di una persona”.

²¹ “La stessa logica dovrebbe applicarsi nel caso in cui una condotta illecita descritta dalla presente direttiva, che sia intenzionale, provochi gravi danni a persone o la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto, della qualità dell'aria, del suolo o delle acque, o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi a tale ecosistema o habitat o alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque”.

²² Considerando n. 27: “Per quanto riguarda i reati definiti dalla presente direttiva, il concetto di ‘grave negligenza’ dovrebbe essere interpretato in conformità del diritto nazionale, tenendo conto della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia. La presente direttiva non richiede l'introduzione nel diritto nazionale del concetto di ‘grave negligenza’ per ciascun elemento costitutivo del reato, come il possesso, la vendita o l'offerta a scopi commerciali, l'immissione sul mercato ed elementi analoghi. In tali casi, gli Stati membri possono stabilire che il concetto di ‘grave negligenza’ sia pertinente rispetto ad alcuni elementi del reato, come lo status di protezione, la ‘quantità trascurabile’ o la ‘probabilità’ che la condotta provochi danni rilevanti”.

²³ Considerando n. 10: “Una condotta dovrebbe essere illecita anche se si verifica su autorizzazione rilasciata da un'autorità competente dello Stato membro, quando l'autorizzazione è ottenuta in modo fraudolento o mediante corruzione, estorsione o coercizione. Inoltre il possesso di tale autorizzazione non dovrebbe impedire che il titolare sia considerato penalmente responsabile qualora l'autorizzazione violi manifestamente i pertinenti requisiti giuridici sostanziali. L'espressione ‘in manifesta violazione dei pertinenti requisiti giuridici sostanziali’ dovrebbe essere interpretata come riferita a una violazione manifesta e rilevante di pertinenti requisiti giuridici sostanziali e non è intesa a comprendere violazioni dei requisiti procedurali o di elementi minori dell'autorizzazione, o a trasferire l'obbligo di garantire che le autorizzazioni siano legali dalle autorità competenti agli operatori. Inoltre, qualora sia richiesta un'autorizzazione, il fatto che l'autorizzazione sia legale non esclude procedimenti penali nei confronti del titolare



Inoltre, sebbene non sia espressamente indicato nell'articolato, lo stesso considerando stabilisce che una condotta svolta sotto la copertura di un'autorizzazione perfettamente legale sarà comunque considerata illecita quando il soggetto autorizzato non ottemperi a tutti gli obblighi espressamente richiesti nell'autorizzazione o ad altri obblighi legali essenziali non espressamente previsti nell'autorizzazione.

È interessante e costituisce una novità rispetto a tutte le precedenti iniziative di politica criminale dal 1997 ad oggi (convenzioni, azioni comuni, decisioni quadro, direttive) il riferimento alla delimitazione dell'ambito delle persone giuridiche alle quali può essere attribuita la responsabilità per i reati ambientali commessi nel loro interesse da persone fisiche in posizione dirigenziale o subordinata nell'organizzazione dell'ente.

Da un lato, seguendo una linea consolidata di autolimitazione, il legislatore europeo si astiene in linea di principio dal dare una definizione del concetto di persona giuridica e rimanda alle nozioni degli Stati membri, ma esonera espressamente dall'obbligo di includere in queste nozioni gli Stati, gli enti pubblici statali che esercitano poteri statali e le organizzazioni internazionali pubbliche. Ciò non significa che questi enti pubblici non possano in ogni caso essere considerati responsabili di reati ambientali. Sebbene non sia menzionato negli articoli, il considerando 12 della nuova Direttiva 2024 afferma espressamente che gli Stati membri possono adottare una disciplina che includa la responsabilità da reato degli enti pubblici, poiché la definizione di persona giuridica indicata dalla Direttiva è solo una nozione minima che può essere estesa dagli Stati membri che lo ritengano opportuno²⁴.

La nuova Direttiva si preoccupa anche di definire normativamente il livello di offensività richiesto per i reati contro l'ambiente, che è sufficiente che sia, alternativamente, di tipo antropocentrico o ecocentrico. La condotta illecita sopra descritta assume rilevanza penale qualora causi la morte o lesioni gravi a una persona (tutela ambientale antropocentrica) o un danno rilevante

dell'autorizzazione se quest'ultimo non rispetta tutti gli obblighi di autorizzazione da essa previsti o altri obblighi giuridici pertinenti non contemplati dall'autorizzazione".

²⁴ Questo è il caso dei Paesi Bassi, che riconoscono la responsabilità penale delle persone giuridiche per qualsiasi reato dal 1976 (dal 1822 per i reati fiscali e doganali e dal 1950 per i reati economici). La giurisprudenza olandese, inoltre, più di 20 anni fa, ha infranto il tabù della mancanza di responsabilità penale delle persone giuridiche nell'ambito del diritto pubblico, riconoscendo la responsabilità penale delle amministrazioni pubbliche territoriali e lasciando intatta (per il momento) solo l'immunità delle amministrazioni statali. Descrive questo sviluppo storico VERVAELE, *Societas/Universitas delinquere et puniri potest: 70 años de experiencia en Holanda*, in ONTIVEROS (a cura di), *La responsabilidad penal de personas jurídicas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 523 ss.



alla qualità dell'aria, dell'acqua o del suolo, ovvero ad un ecosistema, ad animali o piante (tutela ambientale ecocentrica).

La nozione di lesioni personali gravi è interpretata anche al considerando 14 della Direttiva. Il legislatore europeo inizia dicendo che tale nozione deve essere intesa in senso lato, però poi fornisce anche una definizione molto specifica che, nonostante la sua intenzione di essere ampia, cerca di essere esaustiva²⁵. La definizione include specificamente il danno fisico inflitto a una persona, compreso il cambiamento di una funzione corporea o di una struttura cellulare, una malattia temporanea, cronica o mortale, un malfunzionamento del corpo o altro danno alla salute fisica.

Lo stesso avviene con la definizione del risultato di una condotta tipica, ispirata al concetto di tutela ecocentrica del bene giuridico. Oltre a dire che va intesa in senso ampio, la Direttiva 2024 fornisce un'interpretazione esaustiva di cosa si intende per danno grave alla fauna e alla flora, agli ecosistemi e ad altri, definendo in modo molto specifico il concetto di ecosistema e anche ciò che non lo è²⁶ e cosa si intende per energia che possa produrre questi danni²⁷.

Dopo un'analisi dettagliata delle diverse condotte possibili che costituiscono i reati contro l'ambiente (come, ad esempio, la gestione illegale dei rifiuti nel considerando 18), la nuova Direttiva 2024 si concentra sui casi a cui attribuisce maggiore gravità, i reati qualificati, e sottolinea che questi devono essere interpretati alla luce del concetto di ecocidio esistente in alcuni Stati membri e che è in discussione nei forum internazionali, con ovvio riferimento alla proposta di includere l'ecocidio nello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale. In questo modo, configura di fatto questi

²⁵ Considerando n. 14: *“Ai fini della presente direttiva, il termine ‘lesione’ dovrebbe essere inteso in senso lato, ovvero comprensivo di qualsiasi forma di danno fisico a una persona, compreso un cambiamento della funzione corporea o della struttura cellulare, una malattia temporanea, cronica o mortale, un malfunzionamento dell’organismo o qualsiasi altro deterioramento della salute fisica, a eccezione della salute mentale”*.

²⁶ Nel art. 2 comma 2 lett. C e più ampiamente nel Considerando n. 13: *“Il termine ‘ecosistema’ dovrebbe intendersi nel significato di un complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un’unità funzionale, e l’ecosistema dovrebbe comprendere tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie. Un ecosistema dovrebbe comprendere anche i servizi ecosistemici, attraverso i quali un ecosistema contribuisce direttamente o indirettamente al benessere umano, e le funzioni ecosistemiche, che si riferiscono ai processi naturali di un ecosistema. Le unità più piccole, come un alveare, un formicaio o un ceppo, possono far parte di un ecosistema, ma non dovrebbero essere considerate un ecosistema a sé stante ai fini della presente direttiva”*.

²⁷ Considerando n° 15. *“[...] Jenergia, come ad esempio il calore, le fonti di energia termica, il rumore, compreso il rumore sottomarino, e altre fonti di energia acustica, vibrazioni, campi elettromagnetici, elettricità o luce, può causare danni rilevanti alla qualità dell’aria, dell’acqua o del suolo o danni rilevanti a un ecosistema, alla fauna o alla flora, o può provocare la morte o lesioni gravi a persone”*.



reati qualificati come parte del crimine di ecocidio, pur senza concedere loro questo *nomen iuris*, unendosi così alla tendenza internazionale che sostiene la criminalizzazione di queste condotte²⁸.

Al livello inferiore, la nuova Direttiva definisce anche le soglie minime di rilevanza penale e di tolleranza per alcune categorie di condotta, richiedendo che siano punite quando riguardano “quantità non trascurabili”, spiegando il loro significato in dettaglio nel considerando 22.

Di fronte a questo arsenale di concetti tassativi, il legislatore europeo ammette di essere consapevole della natura mutevole dell’oggetto della Direttiva e della necessità di prevedere meccanismi normativi che ne garantiscano il costante aggiornamento, sia con l’introduzione di nuove fattispecie che con l’aggiornamento di quelle attualmente proposte (considerando 23 e 24).

A conclusione di questa analisi preliminare delle premesse della nuova Direttiva 2024, colpisce il fatto che il legislatore europeo - innovando profondamente la tradizione e la tecnica delle direttive precedenti - abbia fatto ampio uso dei “considerando” della direttiva per trattare i problemi generali (dolo, colpa, evento di danno o di pericolo, tentativo, partecipazione, ecc.), fornendo una sorta di “interpretazione autentica” delle nozioni che i legislatori nazionali dovranno utilizzare a tempo debito nell’attuazione delle fattispecie penali richieste dalla direttiva. Rimane tuttavia aperta la questione del livello di vincolatività dei “considerando” della direttiva, che non possono essere elevati allo stesso livello dell’articolato.

4.2. Le nuove fattispecie incriminatrici (“*criminal offences*”)

Sulla base di questa ampia gamma di premesse (“considerando”), che costituiscono la parte non precettiva della Direttiva - o forse la parte della Direttiva su cui non è stato raggiunto un pieno accordo politico per trasformare i considerando in articoli, cioè in precetti direttamente e chiaramente vincolanti per gli Stati membri - la nuova Direttiva 2024 stabilisce un elenco di condotte che classifica come reati (art. 3): comportamenti per i quali devono essere imposte sanzioni penali alle persone fisiche (art. 5) - la cui entità si basa sulle linee guida descritte in questa Direttiva - e sanzioni (penali o amministrative a seconda dell’orientamento della legislazione nazionale di ciascuno Stato membro) alle persone giuridiche, nel caso di reati commessi a beneficio della persona giuridica da dirigenti o dipendenti della stessa (artt. 6-7).

La Direttiva 2024 inizia nel suo articolo 1 con una definizione preliminare dello scopo, che non è altro che quello di stabilire norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni penali in

²⁸ *Infra*, cap. 4.4.



materia ambientale, nonché le misure di prevenzione e contrasto, al fine di garantire il rispetto della legislazione a tutela di questo bene giuridico.

Segue una serie di definizioni alle quali già si è fatto riferimento e che sono contenute nell'articolo 2: il concetto di persona giuridica, che rinvia alla legislazione nazionale, ma che in linea di principio esclude lo Stato, gli enti pubblici statali che esercitano un pubblico potere e le organizzazioni pubbliche statali (art. 2.2. a); il concetto di habitat²⁹ e il concetto fondamentale di "ecosistema"³⁰.

L'elenco dei comportamenti penalmente rilevanti per i quali è richiesta l'attivazione dell'arsenale sanzionatorio penale degli Stati membri, quantunque mantenuto nell'articolo 3, è molto più ricco e dettagliato di quello previsto nella precedente Direttiva del 2008. La nuova Direttiva distingue tra le fattispecie penali che devono essere punite solo se commesse con dolo e quelle la cui punibilità si estende ai casi in cui vi sia almeno una colpa grave. Per tutte queste fattispecie, il legislatore europeo richiede una antigiuridicità speciale sintetizzata dall'aggettivo "illecito"³¹; ossia, deve trattarsi di condotte contrarie alla legislazione europea o nazionale che protegge l'ambiente.

Come si è già detto, la condotta realizzata con un'autorizzazione amministrativa deve essere considerata "illecita" anche quando è stata ottenuta in modo fraudolento o per mezzo di corruzione, estorsione o coercizione, o quando tale autorizzazione non soddisfa i requisiti sostanziali fondamentali. L'articolo 3, paragrafo 2, della nuova Direttiva prevede venti diverse fattispecie di reato (rispetto alle nove della Direttiva del 2008), tutte in linea di principio di natura dolosa, con un concetto di dolo ("intenzione", secondo il linguaggio del legislatore europeo evidentemente ispirato da concetti del *common law*) da intendersi secondo il criterio stabilito nel considerando 26, che - come abbiamo visto³² - include espressamente il dolo eventuale. Per la maggior parte di queste venti fattispecie - diciassette - il successivo paragrafo 4 dello stesso articolo 3 ne estende la punibilità ai fatti commessi almeno con colpa grave.

²⁹ Il concetto di habitat va inteso come "*any habitat of species for which an area is classified as a special protection area [...] or any natural habitat or habitat of species for which a site is designated as a special area of conservation [...] or for which a site is listed as a site of Community importance*"; habitat di specie per cui una zona è classificata come zona di protezione speciale a norma dell'articolo 4, paragrafo 1 o 2, della direttiva 2009/147/CE, o habitat naturale o habitat di specie per cui un sito è designato come zona speciale di conservazione [...] o per cui un sito è classificato come di importanza [...]; (art. 2 comma b).

³⁰ Il concetto di ecosistema va inteso come "*complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale, e comprende tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie*" (art. 2 comma c).

³¹ V. considerando n. 10 della nuova Direttiva 2024 (*supra*, nota 25).

³² *Supra*, nota 20.



Le fattispecie penali previste - seguendo la nomenclatura dell'art. 3, comma 2 - sono le seguenti, precedute dalla premessa che la condotta sia dolosa e illecita.

a) Emissioni illecite nell'aria, nel suolo o nell'acqua: la prima tipologia di condotta nella nuova Direttiva 2024 riproduce sostanzialmente quella dell'art. 3 lett. a della Direttiva 2008 e si riferisce allo *“scarico, emissione o immissione di una quantità di materie o sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nell'acqua”*. La novità sta nell'inclusione esplicita di sostanze diverse dalle “materie” e soprattutto nel riferimento all’“energia”.

Questa condotta deve essere considerata un illecito penale quando “provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque” o ad “animali o piante”, oppure - novità della Direttiva 2024 - provochi “danni rilevanti a un ecosistema” nel senso della precedente definizione dell'art. 2 comma 2 lett. c. Questo evento tipico si riproduce in molti dei reati successivi. Per questo reato è prescritta dal legislatore europeo anche l'incriminazione della colpa grave.

b) Commercio illecito di prodotti inquinanti su larga scala: la seconda tipologia di condotta (art. 3 comma 2 lett. b) - forse intesa dal legislatore europeo per limitare (tra gli altri, ma non solo) l'uso della plastica negli imballaggi - si traduce in una sorta di anticipazione dell'intervento penale rispetto alla prima. Il fatto di immettere sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente, un prodotto il cui impiego su più vasta scala o da parte di un maggior numero di utenti, indipendentemente dal loro numero, dà luogo alla condotta precedente di cui all'art. 3 comma 2 lett. a., è da qualificare come reato se sono soddisfatti i requisiti di anti giuridicità speciale e di dolo o almeno di colpa grave. La novità è molto significativa, in quanto non richiede il risultato dell'inquinamento ambientale con le conseguenti conseguenze dannose, ma incrimina invece una condotta preliminare come la semplice immissione sul mercato - quando viola un divieto specifico o altre norme di tutela ambientale - di un prodotto che solo attraverso il suo utilizzo su larga scala o da parte di più consumatori possa dare origine alle gravi conseguenze previste dall'art. 3 comma 2 lett. a.

c) Fabbricazione, commercio o uso illecito di sostanze chimiche e prodotti fitosanitari soggetti a restrizioni: il terzo tipo di condotta (art. 3 comma 2 lett. c) - necessariamente illecita, oltre che intenzionale o gravemente colposa - riguarda la fabbricazione, il commercio, l'esportazione o l'uso di sostanze, sia allo stato puro che all'interno di miscele o articoli merceologici, se provoca o è probabile che provochi le conseguenze dannose per l'uomo o per l'ambiente descritte nel reato



precedente, a condizione che tali sostanze siano considerate limitate o vietate ai sensi del Regolamento sulle sostanze chimiche o non siano conformi al Regolamento sui prodotti fitosanitari³³.

d) Fabbricazione, manipolazione o immissione illecita sul mercato di mercurio e derivati del mercurio: il quarto reato (art. 3 comma 2 lett. d) richiede di causare i soliti eventi tipici, ma come conseguenza del mercurio, un elemento chimico non espressamente incluso nella Direttiva del 2008. Questa menzione esplicita significa che non viene considerato incluso nella condotta tipica immediatamente precedente, nonostante il fatto che la descrizione delle condotte tipiche sia molto simile, ma con l'aggiunta significativa della incriminazione dello stoccaggio del mercurio o dei suoi derivati. Come di consueto, si riferisce espressamente alla violazione del Regolamento che ne disciplina l'uso³⁴.

e) Esecuzione illecita di progetti di lavori pubblici e privati con impatto sull'ambiente: il quinto reato (art. 3 comma 2 lett. e) si riferisce alla realizzazione di progetti pubblici e privati di particolare impatto ambientale regolati dalla Direttiva 2011/92/UE³⁵ - come raffinerie di petrolio, centrali termiche o nucleari, altiforni, fabbriche di prodotti pericolosi per l'ambiente, prodotti farmaceutici e molti altri³⁶ - quando tale condotta illecita - necessariamente dolosa - viene eseguita senza le dovute autorizzazioni, a condizione che provochi o possa provocare danni rilevanti alla qualità del suolo, alla qualità o allo stato dell'acqua, o danni gravi a un ecosistema, ad animali o piante. La descrizione dell'evento dannoso è diversa dai reati precedenti: si concentra sul danno ambientale, introducendo un riferimento inedito allo stato delle acque, oltre a quello della qualità delle acque, ma lasciando fuori dal fatto tipico gli eventi dannosi per la vita o la salute umana.

f) Raccolta, trasporto o trattamento illecito di rifiuti pericolosi o nocivi: il sesto reato (art. 3 comma 2 lett. f) si concentra sui rifiuti e ne punisce la raccolta, il trasporto o il trattamento illeciti, così come la supervisione di queste operazioni e il controllo dei siti di smaltimento, quando tale

³³ In primo luogo, fa riferimento al Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE. In secondo luogo, si riferisce al Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CE.

³⁴ Regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, sul mercurio, che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008.

³⁵ Direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

³⁶ L'elenco è contenuto negli Allegati I e II di questa Direttiva.



condotta sia illecita e dolosa o gravemente colposa e riguardi rifiuti pericolosi come definiti nell'art. 3.2 della Direttiva 2008/98/CE³⁷ e in quantità "non trascurabile", ovvero coinvolga qualsiasi altro tipo di rifiuto, provocando il consueto evento dannoso per le persone o l'ambiente a cui si è già fatto riferimento.

g) Spedizione illecita di rifiuti destinati allo smaltimento: la settima (art. 3 comma 2 lett. f) fattispecie è la spedizione ("illecita e dolosa o per colpa grave") di rifiuti destinati allo smaltimento al di fuori dei circuiti legali espressamente approvati dalla legislazione comunitaria e, in particolare, la spedizione verso paesi terzi che non dispongono di un adeguato sistema di smaltimento dei rifiuti precedentemente autorizzato dall'UE. La normativa di riferimento di questa fattispecie incriminatrice è l'inosservanza del recentissimo Regolamento sulla spedizione di rifiuti³⁸, a condizione che l'inosservanza riguardi una quantità non trascurabile di rifiuti in una singola spedizione o in diverse spedizioni collegate. Questo regolamento è stato rinnovato per incorporare nella legislazione europea la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento.

h) Riciclaggio illecito di navi: il successivo reato previsto dalla Direttiva riguarda il riciclaggio illecito intenzionale dei proventi della demolizione di una nave (art. 3 comma 2 lett. h), inteso come effettuato in modo contrario al Regolamento UE 1257/2013³⁹. In questo caso, l'evento tipico è circoscritto all'ambiente marino.

i) Scarichi illeciti di sostanze inquinanti dalle navi: l'art. 3 comma 2 lett. i) punisce lo scarico doloso o per colpa grave di sostanze inquinanti da parte delle navi in violazione dell'articolo 3(1) della Direttiva 2005/35/CE⁴⁰ - ad eccezione di quelli consentiti dall'articolo 5 della stessa - quando tale condotta provochi o possa provocare un deterioramento della qualità dell'acqua o un danno all'ambiente marino.

j) Esercizio o chiusura illecita di impianti di attività pericolose o di manipolazione di sostanze pericolose: la decima fattispecie penale (art. 3.2.j), punisce la chiusura di impianti in cui si svolgono attività pericolose in cui vengono utilizzate o immagazzinate sostanze o miscele pericolose coperte

³⁷ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

³⁸ Regolamento (UE) 2024/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alle spedizioni di rifiuti, che modifica i regolamenti (UE) n. 1257/2013 e (UE) 2020/1056 e abroga il Regolamento (CE) n. 1013/2006.

³⁹ Regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, relativo al riciclaggio delle navi e che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE.

⁴⁰ Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.



dalle Direttive 2012/18/UE⁴¹ o 2010/75/UE⁴², causando l'evento dannoso per le persone o l'ambiente già in precedenza descritto.

k) Costruzione, esercizio e dismissione illecita di impianti marittimi per l'estrazione di petrolio e gas: l'undicesima fattispecie di reato (art. 3.2.k) punisce la costruzione o lo smantellamento di impianti quando tale condotta è effettuata con dolo o colpa grave in violazione della Direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni marittime nel settore degli idrocarburi, e qualora provochi un evento dannoso di natura personale o ambientale⁴³.

l) Attività illecite relative alle sostanze radioattive: l'articolo 3, paragrafo 2, lettera l), punisce a titolo di dolo o colpa grave la fabbricazione, la produzione, la lavorazione, la manipolazione, l'impiego, la detenzione, lo stoccaggio, il trasporto, l'importazione, l'esportazione o lo smaltimento di materiale radioattivo o di sostanze coperte dalle Direttive EURATOM 2013/59, 2014/87 o 2013/51⁴⁴, che provochino un evento dannoso per le persone o per l'ambiente, a condizione che le quantità coinvolte non siano insignificanti.

m) Estrazione illegale di acque superficiali o sotterranee: l'elenco prosegue con l'estrazione dolosa o gravemente colposa di acque superficiali o sotterranee in violazione della Direttiva 2000/60/CE⁴⁵, se tale condotta provoca o può provocare un danno rilevante allo stato o al potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali o sotterranei. Si può notare, quindi, che in questo caso la descrizione dell'evento dannoso non ha la gravità e la portata abituale delle fattispecie penali previste ai punti a, b, c, d, f, k e l dell'Articolo 3(2) di cui sopra.

n) Condotte illecite contro specie comunitarie di flora e fauna: il quattordicesimo reato ai sensi dell'art. 3 comma 2 lett. n, che richiede anche il dolo o la colpa grave, punisce l'uccisione, la

⁴¹ Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio.

⁴² Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa, alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

⁴³ Direttiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE.

⁴⁴ Si tratta delle tre direttive EURATOM. La prima è la Direttiva 2013/59/Euratom del 5 dicembre 2013 che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom

La seconda è la Direttiva 2014/87/Euratom del Consiglio dell'8 luglio 2014 che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari.

La terza è la Direttiva 2013/51/Euratom del Consiglio del 22 ottobre 2013 che stabilisce requisiti per la tutela della salute della popolazione relativamente alle sostanze radioattive presenti nelle acque destinate al consumo umano.

⁴⁵ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.



distruzione, il prelievo, il possesso, la commercializzazione o l'offerta a scopi commerciali di uno o più esemplari di una specie di fauna o flora selvatica elencata negli Allegati IV e V della cosiddetta "Direttiva Habitat"⁴⁶ - specie vegetali e animali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa o il cui sfruttamento può essere soggetto a misure di gestione - e della Direttiva 2009/147/CE⁴⁷ sugli uccelli selvatici. Si riferisce quindi solo alle specie comunitarie. I casi di quantità trascurabili sono esclusi dal campo di applicazione della fattispecie. In questo caso, a differenza dei precedenti, non è richiesto alcun evento tipico e si tratta quindi di un reato di mera condotta.

o) Traffico internazionale di flora e fauna selvatica in via di estinzione: l'art. 3 comma 2 lett. o riguarda il commercio illegale e intenzionale o per grave negligenza di uno o più esemplari di flora e fauna selvatiche o parti di esse elencate nel Regolamento (CE) 338/97⁴⁸ (Allegati A e B), a condizione che il comportamento superi la soglia della quantità trascurabile. In questo caso si riferisce alla flora e alla fauna di qualsiasi paese del mondo e non solo alle specie comunitarie come nel caso precedente.

p) Commercio o esportazione illecita di materie prime e prodotti derivati dalla deforestazione: la sedicesima condotta incriminata si limita a punire la semplice immissione sul mercato dell'Unione o l'esportazione, effettuata intenzionalmente o con grave negligenza, di materie prime e prodotti derivati associati alla deforestazione e al degrado forestale elencati nel Regolamento (UE) 2023/1115⁴⁹, a condizione che venga superata la soglia della quantità trascurabile. Si tratta quindi di un reato di mera condotta, in quanto non è richiesto alcun risultato concreto.

q) Deterioramento dell'habitat o perturbazione illecita di specie comunitarie in zone speciali di conservazione: una struttura diversa, una fattispecie descrittiva molto aperta e meno casistica delle precedenti, si trova nella diciassettesima condotta, che punisce qualsiasi comportamento (illecito e doloso o gravemente colposo) che provochi il deterioramento di un habitat all'interno di un'area protetta comunitaria; punisce anche la perturbazione delle specie animali comunitarie elencate

⁴⁶ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Sulla protezione penale della flora v. MONTESDEOCA RODRÍGUEZ, *La protección penal del medio ambiente: especial referencia a la flora como elemento de la biodiversidad*, in *Rev. Pen.*, n. 53/2024, p. 151 ss.

⁴⁷ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁴⁸ Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio del 9 dicembre 1996 relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

⁴⁹ Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010.



nell'Allegato II punto a della citata Direttiva Habitat - Direttiva 92/43/CE sulla conservazione degli habitat naturali e della fauna e flora selvatiche. Ancora una volta, esclude dalla fattispecie gli eventi che possano essere definiti insignificanti.

r) Introduzione o diffusione illecita di specie esotiche invasive: questa norma recepisce praticamente in toto gli articoli 7 e 8 del Regolamento⁵⁰ sulla prevenzione e la gestione dell'introduzione e della diffusione delle specie esotiche invasive. Prevede una pena detentiva massima di almeno tre anni per l'introduzione nel territorio dell'Unione, l'immissione sul mercato, la detenzione, l'allevamento, il trasporto, l'utilizzo, lo scambio, il permesso di riproduzione, crescita o coltivazione, il rilascio nell'ambiente o la diffusione di specie esotiche invasive rilevanti al livello dell'Unione, qualora: 1) siano dolose, contrarie all'art. 7 del Regolamento e producano l'evento tipico; 2) siano dolose o gravemente colpose e violino una condizione di un'autorizzazione rilasciata ai sensi degli art. 8 o 9 del Regolamento e producano o possano provocare l'evento lesivo tipico al quale si è più volte fatto riferimento.

s) Commercio, introduzione o uso illecito di sostanze che riducono lo strato di ozono e dei loro derivati: il reato previsto dall'art. comma 2 lett. s si riferisce alla condotta che mette in pericolo lo strato di ozono, comprendendo: 1) la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso o il rilascio di sostanze che riducono lo strato di ozono, allo stato puro o sotto forma di miscela, elencate nell'art. 2 lett. a del Regolamento⁵¹ sulle sostanze che riducono lo strato di ozono; 2) e la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature e di loro parti che contengono (o il cui funzionamento si basa su) sostanze che riducono lo strato di ozono, come indicato nell'articolo 2b dello stesso Regolamento.

t) Commercializzazione, introduzione o uso illecito di gas a effetto serra: l'ultimo reato previsto, che si trova nell'art. 3 comma 2 lett. t, si riferisce ai gas fluorurati a effetto serra e punisce una condotta realizzata con dolo o colpa grave simile a quella prevista nell'articolo precedente per i gas che mettono in pericolo lo strato di ozono, quando sia in contrasto con l'articolo 2.b del Regolamento recentemente approvato che li disciplina⁵².

⁵⁰ Regolamento n. 1143/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive.

⁵¹ Regolamento (UE) 2024/590 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 febbraio 2024, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, e che abroga il regolamento (CE) n. 1005/2009.

⁵² Regolamento (UE) 2024/573 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 febbraio 2024, sui gas fluorurati a effetto serra, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e che abroga il regolamento (UE) n. 517/2014.



4.3. Struttura delle fattispecie base.

Oltre alla condotta tipica specifica contenuta in ogni fattispecie, come si è visto, la maggior parte delle figure di reato della nuova Direttiva 2024 segue una struttura comune che ha il suo punto di partenza nella formulazione dell'articolo 3, comma 2: gli Stati membri devono garantire che *“le seguenti condotte, se illecite e compiute intenzionalmente, costituiscano reato”*. Questo, insieme alla descrizione specifica, fa parte della struttura tipica, che generalmente consiste dei seguenti elementi:

a) Elemento soggettivo: I condotte previste sono dolose, a meno che non sia espressamente previsto diversamente. Ci troviamo quindi di fronte a un sistema di colpa a *numerus clausus*, sulla base del quale le legislazioni nazionali devono punire la commissione almeno per colpa grave, quando ciò venga richiesto dall'art. 3 comma 4), che obbliga a punire la causazione degli eventi tipici per colpa grave in 17 dei 20 reati che propone, riservando solo 3 di essi alla sola condotta dolosa. Gli unici tre reati in cui è punibile solo la condotta dolosa sono l'esecuzione illecita di progetti di opere pubbliche e private con ripercussioni sull'ambiente nell'art. 3 comma 2 lett. e, il riciclaggio illecito di navi nell'articolo 3.2.h e l'introduzione o la propagazione illecita di specie esotiche invasive nell'art. 3 comma 2 lettera r.ii.

In effetti, poiché l'oggetto della regolamentazione è l'ambiente, la maggior parte della sua efficacia andrebbe persa se non venisse punita la causazione colposa degli eventi, poiché questi eventi sono molto spesso causati colposamente. D'altra parte, la difficoltà di provare il dolo significa che nella maggior parte dei casi è possibile provare solo la colpa, in modo che almeno possa essere punita penalmente una condotta che altrimenti non rientrerebbe nell'ambito del diritto penale. Pertanto, per aumentare l'effetto deterrente, il legislatore europeo impone un ampio ricorso alle modalità colpose.

Gli Stati membri possono sempre aumentare unilateralmente la soglia punitiva punendo la colpa non grave, ma come minimo debbono prevedere l'inclusione della condotta realizzata con colpa grave.

b) Condotta illecita: all'inizio dell'art. 3.2, che contiene tutti i reati, si richiede che la condotta descritta sia previamente illecita. La direttiva stessa restringe il significato del termine “illecito” limitandolo alla condotta contraria al diritto ambientale dell'UE e a qualsiasi regolamento degli Stati membri o decisione presa dalle autorità competenti che attuano il diritto ambientale dell'UE. Come già notato⁵³, l'art. 3 comma 1 lett. a rende illecita anche la condotta svolta con l'autorizzazione amministrativa pertinente, qualora l'autorizzazione sia stata ottenuta in modo fraudolento o per mezzo

⁵³ *Supra*, cap. 4.1.



di corruzione, estorsione o coercizione, oppure manchi (o sia contraria a) a qualsiasi requisito normativo sostanziale, vale a dire di carattere non meramente formale.

Pertanto, l'illiceità della condotta dipenderà sempre da questo requisito e la Direttiva obbliga a punire solo in questi casi. Ovviamente, trattandosi di un livello minimo di armonizzazione, i legislatori nazionali potranno eventualmente estendere il concetto di "illecito" per includere la propria legislazione ambientale, laddove non coincida con quella dell'UE.

È importante sottolineare che ciascuna delle fattispecie incriminatrici fa riferimento specifico a ciascuno strumento normativo extra-penale al quale fa rinvio, con i problemi che ne derivano, che verranno analizzati di seguito⁵⁴.

c) Evento tipico: l'evento più comunemente previsto in questi reati - in pratica la metà di essi - consiste nel provocare - o nella probabilità di provocare - *“la morte o lesioni gravi alle persone o danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo o dell'acqua o danni sostanziali a un ecosistema, agli animali o alle piante”*. Tale evento è previsto in particolare nei reati di cui alle lettere a, b, c, d, f (ii), j, k, l, r.

Non è previsto alcun risultato tipico nei reati di cui alle lettere e, f (i), g, h, n, o, p, q, s e t. Tali fattispecie incriminatrici costituiscono pertanto dei reati di mera condotta.

Un evento *ad hoc*, simile a quello generico, ma più circoscritto, è richiesto per i reati di cui alle lettere i e m, che prevedono un evento limitato al danno all'integrità e alla qualità delle acque, in conformità alla descrizione della condotta specifica di questi due reati.

4.4. Reati qualificati: causazione di rischi catastrofici o ecocidio

Questa lunga serie di venti reati costituisce l'elenco dei reati base contro l'ambiente. Poi, all'articolo 3, comma 3, la nuova Direttiva 2024 prevede due elementi il cui concorso trasforma i reati base in reati qualificati, in conseguenza della causazione di eventi particolarmente gravi, descritti come catastrofici nella parte non prescrittiva della Direttiva⁵⁵, caratterizzati dall'estensione e dall'irreversibilità o dalla lunga durata delle conseguenze della condotta tipica.

L'art. 3, comma 3, richiede che il reato qualificato sia commesso quando, in alternativa, vengono causati una distruzione o un danno diffuso e rilevante, irreversibile o di lunga durata, a un ecosistema di notevoli dimensioni o valore ambientale o a un habitat in un'area protetta; oppure viene

⁵⁴ *Infra*, cap. 5.

⁵⁵ Considerando n. 21.



causato un danno diffuso e rilevante alla qualità dell'aria, del suolo o dell'acqua, anch'esso irreversibile o di lunga durata.

Tuttavia, al di là delle definizioni, è importante collocare questo articolo nel contesto fornito dal considerando 21, che equipara espressamente queste condotte all'ecicidio (*“Those qualified criminal offences can encompass conduct comparable to ‘ecocide’”*), che, a quanto risulta, *“è già disciplinato dal diritto di taluni Stati membri e che è oggetto di discussione nei consessi internazionali”*.

In effetti, Paesi come il Belgio⁵⁶, la Francia⁵⁷ e i Paesi Bassi hanno una legislazione analoga e molti altri hanno avviato iniziative per la sua promulgazione, ma, per quanto riguarda le iniziative internazionali, non esiste una definizione univoca e ci sono diverse fonti di proposte per la formulazione di una fattispecie di ecicidio, sia da parte della dottrina⁵⁸, sia da parte di iniziative collettive⁵⁹ o di organizzazioni internazionali. Il dibattito a tutti questi livelli - compreso quello dell'Unione Europea - per l'inclusione di una nuova fattispecie di ecicidio come quinto crimine internazionale nello Statuto di Roma esiste da tempo e sembra che il processo necessario stia finalmente iniziando: recentemente l'Ufficio del Procuratore della Corte Penale Internazionale ha

⁵⁶ Il Belgio ha approvato l'inclusione del crimine nazionale e internazionale di ecicidio il 22 febbraio 2024, quasi contemporaneamente all'iniziativa del Procuratore della CPI e all'approvazione in prima lettura della nuova Direttiva da parte del Parlamento europeo nello stesso mese.

⁵⁷ Dal 2020 la Francia punisce un reato ambientale simile all'ecicidio.

⁵⁸ Cfr. in particolare BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, *Sobre la protección penal del medio ambiente. Especial referencia al ecicidio*, in *Rev. Pen.*, n. 53/2024, p. 22 ss.; DELMAS-MARTY – NEYRET - NIETO MARTÍN, *Hacia un derecho penal internacional del medio ambiente. Propuesta de una convención internacional sobre ecicidio y ecocrímenes*, Ciudad Real, 2019; GAUGER - RABATEL-FERNEL – KULBICKI – SHORT - HIGGINS, *Ecocide is the missing 5th Crime Against Peace*, London, Human Rights Consortium, 2013; GREENE, *The campaign to make ecocide an international crime: quixotic quest or moral imperative?*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2019, p. 1 ss.; HOTZ, *Ecocide as the Missing Fifth Crime under International Criminal Law?*, in *ZStW*, 133, 2021, p. 861 ss.; MOLTENI, *La lunga strada della criminalizzazione dell'ecicidio: questione giuridiche e dinamiche di effettività normativa e sociale*, in *Dir. Pen. Cont. Riv. Trim.*, n. 4/2021, p. 205 ss.; NATALI - WHITE, *The ecocide-genocide nexus: a green criminology perspective*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, 2019, p. 186 ss.; NEYRET, *Des écocrimes à l'écocide – Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015; NIETO MARTÍN, *Bases para un futuro derecho penal internacional del medio ambiente*, in *Revue Internationale de Droit Penal*, n. 3/2011, p. 477 ss.; ID., *No mires arriba: las respuestas del derecho penal a la crisis climática*, in *AFDUAM*, 26, 2022; SATZGER - VON MALTITZ, *Klimastraftrecht. Die Rolle von Verbots- und Sanktionsnormen im Klimaschutz*, Baden-Baden, Nomos, 2024.

⁵⁹ Ad esempio, tra le tante, l'importante, articolata e motivata iniziativa della *Stop Ecocide Foundation*, che definisce l'ecicidio come *“qualsiasi atto illegale o arbitrario perpetrato con la consapevolezza della sostanziale probabilità di causare un danno grave, diffuso o duraturo all'ambiente”*. Il testo e i commenti sono disponibili in spagnolo all'indirizzo <https://static1.squarespace.com/static/5dc6872e31b7714fd3f72993/t/6560b5c92fe34e1c750d7d5c/1700836817152/COMENTARIO+Y+DEFINICION+DE+ECOCIDIO.pdf>. Allo stesso modo, le raccomandazioni fatte nel cosiddetto Processo Monsanto, che mirano a influenzare la costruzione del tipo di ecicidio. Cfr. in proposito MAC CARRICK - MAOGOTO, *The significance of the International Monsanto Tribunal's Findings with respect to the Nascent Crime of Ecocide*, in *Texas Environmental Law Journal*, 2018, p. 217 ss.



aperto un periodo di consultazione prima della stesura di un *policy paper* sulle questioni ambientali⁶⁰ come passo preliminare alla possibile criminalizzazione di una nuova fattispecie di ecocidio che, data la contemporaneità della formulazione con la nuova Direttiva, è probabilmente quella a cui si fa riferimento nel considerando 21.

Questo rinvio sembra essere un passo avanti, in modo che l'interpretazione della fattispecie qualificata di eventi catastrofici della nuova Direttiva venga effettuata alla luce della futura fattispecie di ecocidio di un ipotetico nuovo art. 8 dello Statuto di Roma e che per il momento possa essere accolto nella discussione in corso. È significativo porre in rilievo che, mentre l'approccio generale dell'Unione Europea tende ad essere più vicino ad una nozione antropocentrica dell'ambiente⁶¹, la Corte Penale Internazionale sembra voler abbracciare in linea di principio un concetto più ecocentrico. Tuttavia, non bisogna dimenticare che altri organismi internazionali come l'UNESCO adottano nuovamente un concetto antropocentrico, anche se invece di riferirsi ai diritti umani in modo generico, si concentrano sul diritto all'ambiente delle generazioni future⁶². L'unica certezza è che la fattispecie di ecocidio è ancora in fase di costruzione, il che giustifica pienamente il fatto che nella nuova Direttiva sia provvisoriamente costruita senza questo *nomen iuris*, pur indicando all'esterno dell'articolato che dovrebbe essere interpretata in questo senso.

⁶⁰ Il 7 febbraio 2024 il Pubblico Ministero della Corte Penale Internazionale ha annunciato l'apertura di "*a public consultation on a new policy initiative to advance accountability for environmental crimes under the Rome Statute*". Questo appello è disponibile nel sito <https://www.icc-cpi.int/news/office-prosecutor-launches-public-consultation-new-policy-initiative-advance-accountability-0>.

⁶¹ V. il considerando n. 23 della nuova Direttiva che, di fronte agli effetti devastanti del cambiamento climatico, della biodiversità e del degrado ambientale, definisce la transizione verde come un obiettivo e la considera una questione di equità intergenerazionale. Sulla stessa linea si muove il considerando L e i punti da 10 a 14 della menzionata Risoluzione del Parlamento europeo del 20 gennaio 2021 sui diritti umani e la democrazia nel mondo e la politica dell'UE, che collegano in ogni momento l'ambiente, il clima e la biodiversità con la violazione dei diritti umani, questione evidentemente da aspettarsi in una risoluzione il cui scopo è proprio quello di valutare i diritti umani.

Al contrario, il Procuratore della Corte Penale Internazionale, nel suo avviso di consultazione pubblica, ha ritenuto che "*Damage to the environment poses an existential threat to all life on the planet*" e in nessun punto ha fatto riferimento ai diritti umani.

⁶² Questa visione è chiarita nella Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO celebrata a Parigi il 12 novembre 1997, specialmente nei suoi art. 1, 3, 4 e 5. (*supra*, nota 6).

Questo impulso internazionale ha già avuto importanti ripercussioni in alcuni sistemi nazionali. Il recente esempio italiano è particolarmente significativo: mentre fino a pochissimo tempo fa la Costituzione italiana del 1948 non faceva alcun riferimento all'obbligo di proteggere l'ambiente - e la dottrina (da BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Novissimo Digesto*, 1973), per trovare un riferimento costituzionale al diritto penale ambientale, era stata costretta a fare riferimento ai cosiddetti beni giuridici costituzionali 'impliciti' - la recente riforma costituzionale del 2022 (art. 1 legge cost. dell'11 febbraio 2022, n. 1) ha introdotto un nuovo comma 3 nell'articolo 9 della Costituzione, che ora afferma che la Repubblica "*tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*". Cfr. in proposito, da una prospettiva penale, RUGA RIVA, *L'ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in *Sistema Penale*, 16 febbraio 2023.



4.5. Circostanze aggravanti e attenuanti.

L'articolo 8 stabilisce una serie di otto circostanze aggravanti generiche per i reati commessi da persone fisiche, da applicare in conformità alla legislazione nazionale. Tra queste, di particolare importanza è il fatto che il reato abbia causato la “*distruzione o danni rilevanti, irreversibili o duraturi a un ecosistema*”. Questa circostanza aggravante è simile, ma non identica, all'aggravante prevista dall'art. 3 comma 3, che converte la condotta illecita in un reato qualificato. Per costituire un reato qualificato, l'ecosistema in questione deve essere di dimensioni o valore ambientale considerevoli o interessare un habitat in un'area protetta, mentre l'aggravante generica si riferisce in modo molto più ampio a qualsiasi ecosistema.

È inoltre di particolare importanza il fatto che il reato venga commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della Decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata. Non bisogna dimenticare che il traffico di rifiuti è la quarta attività criminale più importante al mondo, dopo il traffico di droga, il traffico di esseri umani e la contraffazione. Con particolare riferimento al nostro contesto geografico, le autorità di polizia spagnole e francesi stimano che un camion su tre intercettato al confine franco-spagnolo in direzione della Spagna trasporti rifiuti illegali⁶³.

Dall'altro lato, l'art. 9 prevede alcune circostanze attenuanti, fra le quali il pentimento attivo, considerato dal punto di vista del principio del ripristino della natura, ossia il fatto che l'autore del reato ripristini l'ambiente al suo stato precedente quando tale comportamento non sia obbligatorio ai sensi della Direttiva 2004/35/CE⁶⁴, o che almeno prima dell'inizio delle indagini penali adotti misure volte a minimizzare l'impatto e l'entità del danno o a porvi rimedio. Allo stesso modo, la pena viene mitigata in conseguenza di una collaborazione rilevante per le indagini e il perseguimento dei colpevoli.

4.6. Pene e altre misure per le persone fisiche e giuridiche

La nuova Direttiva si occupa poi delle sanzioni per le persone fisiche e giuridiche. L'articolo 5 prevede le sanzioni per le persone fisiche, riprendendo la formula classica di “*sanzioni penali*”

⁶³ <https://www.lavanguardia.com/natural/cambio-climatico/20240112/9494796/trafico-residuos-convertir-espana-basurero-sur-francia.html>

⁶⁴ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.



effettive, proporzionate e dissuasive”, come nella Direttiva del 2008. Ma ora il legislatore europeo aggiunge a questa disposizione generica un’indicazione dettagliata della soglia minima per la pena massima (comma 2):

- Livello A): pena detentiva di 10 anni. Per i reati più gravi - lettere a, b, c, d, f, j, k, l e r - la Direttiva 2024 prevede una soglia minima di dieci anni di pena privativa della libertà per la pena massima nei casi di condotta intenzionale (*rectius*, dolosa) che abbia causato la morte di una o più persone (art. 4. comma 2. lettera a).
- Livello B): 8 anni di pena detentiva. Per i casi di cui all’articolo 3, comma 3 - vale a dire - reati dolosi qualificati da danni all’ambiente di particolare gravità, ma senza conseguenze letali o lesive per le persone, il minimo di pena massima sarà di 8 anni.
- Livello C): 5 anni di pena detentiva. Per i reati colposi più gravi - vale a dire quelli risultanti dalla combinazione dell’art. 3 (4) e dell’art. 3 par. 2 (a), (b), (c), (d), (f), (j), (k) e (l) – il minimo di pena massima è di 5 anni se la condotta gravemente colposa provoca la morte di una o più persone. La stessa soglia minima di pena detentiva massima di 5 anni è prevista per i reati dolosi di cui all’ art. 3 comma 2 lett. a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, p, s e t.
- Livello D): 3 anni di pena detentiva: è prevista una soglia minima di pena massima di 3 anni di privazione di libertà per i reati dolosi più lievi ai sensi dell’art. 3 comma 2, lettere m, n, o, q e r.
- Livello E): sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Sono esclusi da questo articolato schema di soglie minime di pena massima i reati colposi che non comportano conseguenze mortali e in ogni caso quelli derivanti dall’art. 3 comma 4 con riferimento all’art. 3 comma 2 lett. g, i, m, n, o, p, q, r (ii), s e t. A questi casi colposi più lievi si applica solo la prescrizione generica di imporre sanzioni penali “efficaci, proporzionate e dissuasive”.

Nella linea politico-criminale perseguita dall’attuale legislatore europeo, volta a combinare la dimensione punitiva con quella riparativa⁶⁵, assume particolare novità e interesse l’articolo 5.3, che richiede agli Stati membri di garantire che le persone fisiche responsabili dei reati contro l’ambiente di cui agli articoli 3 e 4 della Direttiva possano essere soggette a sanzioni o misure accessorie, penali o non penali, tra le quali riveste speciale importanza l’obbligo di ripristinare l’ambiente entro un

⁶⁵ Cfr. dallo stesso punto di vista, nella letteratura più recente, NIETO MARTÍN - CALVO SOLER, *Justicia restaurativa empresarial. Un modelo para armar*, Madrid, Reus, 2023. Nella stessa opera, sulla questione particolare della riparazione nei reati ambientali, GUASTI – GANDARA - CALVO SOLER, p. 224-237.



determinato periodo di tempo, se il danno è reversibile, o di risarcire il danno ambientale, se il danno è irreversibile o l'autore non è in grado di effettuare il ripristino. Inoltre, possono essere applicate sanzioni pecuniarie che siano proporzionate alla gravità della condotta e alle circostanze individuali, finanziarie o di altro tipo delle persone fisiche e che siano determinate tenendo conto della gravità e della durata del danno causato all'ambiente e dei benefici economici generati dal reato⁶⁶.

L'art. 6 afferma la responsabilità delle persone giuridiche, seguendo fedelmente la linea tradizionale consolidata - dal Secondo Protocollo alla Convenzione PIF del 1997 fino ad oggi - che riconosce tale responsabilità quando il reato sia stato commesso a beneficio della persona giuridica da una persona fisica collocata in una posizione apicale o subordinata nell'organizzazione dell'ente. Il legislatore europeo, seguendo la tradizione, non prende posizione sulla natura penale o non penale di tale responsabilità, lasciando sul punto campo libero ai legislatori nazionali.

Le novità più interessanti sono introdotte comunque dall'art. 7, che, nel prevedere le sanzioni per le persone giuridiche - oltre alla tradizionale menzione di sanzioni penali o extrapenali o di misure "efficaci, proporzionate e dissuasive" - arricchisce in modo significativo il catalogo di sanzioni diverse dalle sanzioni pecuniarie che possono essere introdotte dagli Stati membri, tra le quali spicca - come per le persone fisiche - l'obbligo di ripristinare l'ambiente entro un determinato periodo quando il danno sia reversibile o di risarcire il danno arrecato all'ambiente quando sia irreversibile o l'autore non sia in grado di ripristinarlo.

In ogni caso, la sanzione più interessante e innovativa è la previsione dell'imposizione di meccanismi di *due diligence* per migliorare la conformità agli standard ambientali, rafforzando così la funzione preventiva della sanzione.

Si segnalano anche importanti novità nei criteri per determinare la sanzione pecuniaria (penale o extrapenale) per le persone giuridiche (art. 7 comma 3). La sanzione pecuniaria, come per le persone fisiche, deve essere proporzionata alla gravità della condotta e alle condizioni individuali, finanziarie o di altro tipo della persona giuridica; ma sono inoltre previste soglie minime per il tetto massimo delle sanzioni pecuniarie, differenziate per i diversi reati: il 5% del fatturato annuo dell'impresa o una somma di 40 milioni di euro per i casi più gravi e il 3% del fatturato annuo dell'impresa o una somma di 24 milioni di euro per i casi meno gravi.

Questa varietà di sanzioni pecuniarie proporzionali al fatturato è già una vecchia conoscenza del diritto sanzionatorio amministrativo nel settore antitrust, sia a livello europeo che nelle

⁶⁶ Articolo 5.3 della nuova Direttiva.



legislazioni nazionali degli Stati membri⁶⁷, ed è già stata vista come uno strumento sanzionatorio idoneo ad adattare l'entità della sanzione pecuniaria alla specifica condizione economica dell'impresa responsabile del fatto illecito⁶⁸.

5. *L'impatto della nuova Direttiva sui sistemi penali nazionali: il caso della Spagna*

Questo nuovo quadro legislativo europeo avrà presumibilmente un impatto non trascurabile, e comporterà una riforma dei reati contro l'ambiente in tutti i codici penali nazionali degli Stati membri, compresa la Spagna. Una riforma che dovrà inevitabilmente andare nella direzione di una estensione dell'intervento penale - pur rispettando il principio di tassatività - al fine di incorporare i nuovi illeciti penali descritti nella Direttiva 2024. Dei venti illeciti penali descritti nella Direttiva, non tutti sono attualmente espressamente previsti dal Codice penale spagnolo, per cui alcuni dovrebbero essere incorporati nel c.p. (ad esempio, il riciclaggio delle navi o il commercio o l'esportazione illecita di materie prime e prodotti derivati dalla deforestazione). La questione di fondo è quanti dei reati elencati in dettaglio e caso per caso nell'art. 3 della Direttiva 2024 potrebbero essere inclusi nelle disposizioni molto ampie e generiche della macro-fattispecie dell'art. 325 del CCodice penale in Spagna. Ci si dovrebbe anche chiedere se questa tecnica di incriminazione molto ampia e generale del Codice penale spagnolo sia effettivamente in linea con lo spirito casistico e restrittivo della nuova Direttiva, che sembra richiedere ai legislatori nazionali incriminazioni puntuali e definite in modo molto rigoroso.

È facile prevedere che l'introduzione di alcune di queste fattispecie di reato potrebbe suscitare resistenze, dubbi e difficoltà di applicazione: basti pensare, ad esempio, al reato di commercio o esportazione illeciti di materie prime e prodotti derivati dalla deforestazione (art. 3, comma 2, lett. p della Direttiva 2024): un reato che - dato che deve essere punito anche nelle ipotesi di colpa grave - potrebbe essere realizzato anche nel caso di grave negligenza nel leggere l'etichettatura e la documentazione di alcuni prodotti importati dalla foresta amazzonica o da altre aree notoriamente soggette al flagello della deforestazione.

⁶⁷ Nella normativa sulla tutela della concorrenza, le sanzioni possono anche raggiungere massimi più elevati, come per esempio il 10% del fatturato annuo dell'azienda sanzionata.

⁶⁸ In censo contrario, cfr. l'opinione di CAEIRO, *Punível com coima de até 10% de um montante qualquer: a inconstitucionalidade das normas sancionatórias do Regime Jurídico da Concorrência, na parte em que (não) fixam um limite máximo para as coimas aplicáveis ao Abuso de posição dominante*, in *Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, Lisboa, Univ. Católica, 2020, p. 2429 ss., che prevede obiezioni di tipo costituzionale a questo sistema di misurazione delle sanzioni finanziarie per le aziende.



Oltre a tutti i problemi che una linea di intervento penale così fortemente espansiva determina sempre - a livello tecnico e politico-criminale - vanno evidenziati i seguenti problemi per quanto riguarda la legislazione spagnola.

In primo luogo, vale la pena di notare la notevole difficoltà che può derivare dalla prescrizione di garantire la totale aderenza alle disposizioni relative alla soglia minima della pena massima da infliggere alle persone fisiche di cui all'art. 5. L'adattamento dei livelli di pena richiesti dalla nuova Direttiva non è affatto automatico, in quanto l'attuale sistemica e formulazione del Codice penale spagnolo non è affatto omogenea con la Direttiva, anche se potrebbe essere allineata ad essa. Ad esempio, per prevedere un limite massimo di pena di almeno 10 anni per tutti i reati previsti dalla Direttiva che provocano la morte di una persona, nell'attuale sistema del Codice penale spagnolo sarebbe necessario verificare in ogni caso se questo limite edittale massimo possa essere raggiunto attraverso un concorso dei reati contro l'ambiente previsti dal Codice penale spagnolo con quello di omicidio.

D'altra parte, l'art. 22 della Direttiva stabilisce la necessità per gli Stati membri di garantire la creazione di un sistema di registrazione dei dati sui reati ambientali che comprenda lo stato delle indagini svolte, nonché la fase dei procedimenti giudiziari. Si può dire che tali statistiche esistono già in Spagna e sono pubblicate nel rapporto annuale della Procura Generale dello Stato (*Memoria anual de la Fiscalía General del Estado*). Tuttavia, l'intenzione della nuova Direttiva sembra essere più ambiziosa e in linea con le attuali capacità delle banche dati e prevede, all'art. 23, la creazione di un unico sistema standardizzato per tutta l'UE che faciliti il trattamento dei dati a livello europeo e non solo nazionale.

Viene infatti espressamente sottolineato che i dati statistici devono essere accurati, coerenti e comparabili, con particolare enfasi su quest'ultima caratteristica, che ha lo scopo di consentire il corretto funzionamento di un sistema unificato che permetta lo sfruttamento dei dati a livello europeo. Indubbiamente, i dati attualmente raccolti dovranno essere allineati a quelli richiesti dalla Direttiva, sia nella sostanza che nella forma e, ovviamente, non saranno così facilmente e automaticamente comparabili, data la differenza nella struttura sistemica dei reati previsti dalla Direttiva rispetto all'attuale struttura del Codice penale spagnolo, che divide queste fattispecie penali in diversi titoli e capitoli, non tutti formalmente all'interno dei reati ambientali. Il problema non sarà solo spagnolo. Il costo in termini di risorse per l'implementazione di un tale sistema potrebbe essere considerevole.



Sebbene la Direttiva del 2008 sui reati contro l'ambiente sia stata implementata nel Codice penale spagnolo, il suo sistema continua ad essere quello previsto nel 1995. In questo sistema tradizionale l'ambiente, in linea di principio, è protetto nel Titolo XVI del codice insieme ad altri reati: i reati relativi alla pianificazione territoriale, all'urbanistica e alla protezione del patrimonio storico. Al di fuori di questo titolo, tuttavia, possiamo trovare il resto dei reati che la Direttiva del 2008 considera reati contro l'ambiente, e che nel codice spagnolo si trovano nel Titolo XVII, relativo ai reati contro la sicurezza collettiva. Si tratta dei reati relativi all'energia nucleare e alle radiazioni ionizzanti, previsti nella sezione 1 del primo capitolo, e dei reati di incendio boschivo nella sezione 2 del secondo capitolo.

Anche se la maggior parte delle nuove condotte introdotte dalla Direttiva 2024 possano essere attuate nell'ambito di questo approccio sistematico storico, è chiaro che, ai fini di una migliore comprensione in termini di bene giuridico principalmente interessato, sarebbe più coerente se venissero riunite sotto lo stesso titolo unitario, il che faciliterebbe anche l'introduzione di disposizioni comuni a tutti questi reati come previsto dalla Direttiva europea.

Naturalmente, l'armonizzazione europea è sempre stata e sarà sempre rispettosa delle differenze culturali e delle tradizioni legislative degli Stati membri, come proclama la stessa Direttiva. Tuttavia, data la natura del bene giuridico e la sua vocazione europea, è almeno necessario riflettere sulla bontà di raggruppare queste fattispecie penali in modo unitario, abbandonando la suddivisione storica del Codice del 1995, che rispondeva correttamente al sistema legislativo e alla tradizione spagnola e alla percezione sociale dell'epoca. La successiva evoluzione della considerazione di queste condotte alla luce dell'evidenza scientifica, dell'accelerazione del cambiamento climatico, della sua origine nella carente conservazione dell'ambiente e della migliore conoscenza delle attività che lo causano, insieme all'importanza che questi reati hanno raggiunto nell'ultimo quarto di secolo a livello europeo e internazionale, rendono consigliabile riconsiderare il mantenimento del sistema tradizionale.

Una questione molto più radicale è quella che riguarda l'alternativa tra Codice penale e legislazione speciale nella scelta del modello di tecnica legislativa che meglio si adatta alla criminalizzazione di questo nuovo diritto penale dell'ambiente di matrice europea: una criminalizzazione così vasta, dettagliata e minuziosa come quella configurata dalla nuova Direttiva 2024 si presta davvero ad essere accolta attraverso una codificazione penale che tutti vorremmo ispirata a criteri di sintesi e di riduzione della sfera di ciò che è penalmente rilevante? Forse



l'attuazione della Direttiva 2024 è destinata a mettere in crisi il tradizionale modello "codice-centrico" che ha sempre ispirato la legislazione penale spagnola⁶⁹, portando alcuni a suggerire l'inclusione dei nuovi reati "europei" contro l'ambiente in una speciale legge settoriale *ad hoc* (una sorta di testo unico di legislazione - amministrativa e penale - sulla protezione dell'ambiente), riservando al diritto penale fondamentale, il Codice Penale, solo una ristretta selezione delle fattispecie penali più importanti e consolidate nella tradizione legislativa e nella coscienza sociale. Si tratta di una linea di politica legislativa ampiamente utilizzata in altri ordinamenti giuridici europei, che potrebbe valere la pena considerare tra le possibili alternative tecniche per l'attuazione della Direttiva 2024.

6. La protezione dell'ambiente tra repressione e prevenzione

Al di là del suo aspetto repressivo, forse l'impatto più importante della futura Direttiva si trova nel suo aspetto preventivo, nella mobilitazione degli attori economici e istituzionali per promuovere e diffondere una strategia e una gestione aziendale (privata e pubblica) che rispetti l'ambiente e il clima, nell'interesse degli attuali abitanti del pianeta e soprattutto delle generazioni future. Una gestione aziendale ispirata al criterio guida della "sostenibilità".

La stessa Direttiva impone agli Stati membri - oltre all'inclusione di nuove fattispecie incriminatrici nei loro sistemi penali - l'obbligo di prevenire attivamente la realizzazione di reati ambientali. L'art. 16, indica, a titolo di esempio, l'attuazione di politiche di sensibilizzazione ed educazione. In quest'area, al di fuori dell'articolato, nel considerando 59, la nuova Direttiva 2024 include tra le azioni da intraprendere con l'obiettivo di ridurre il rischio di reati ambientali la promozione di meccanismi di *compliance* e di *due diligence*, chiedendo agli operatori di dotarsi di un responsabile della compliance per rafforzare il rispetto della legislazione ambientale comunitaria. Inoltre, richiede che il *whistleblower* sia protetto (considerando 54 e 55), stabilendo che deve poter fornire informazioni in forma anonima (considerando 56).

Allo stesso modo, introduce una sanzione accessoria per le persone giuridiche, che consiste nell'imporre alla società l'obbligo di disporre di meccanismi di due diligence per garantire il rispetto degli standard ambientali (art. 7 comma 2 lett. i).

⁶⁹ Cfr. in proposito FOFFANI - PIFARRÉ DE MONER, *La legislazione penale speciale in Spagna (Codice penale e principio di "universalità")*, in DONINI (a cura di), *La riforma della legislazione penale complementare. Studi di diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2000, p. 189 ss.



La Direttiva stabilisce inoltre misure per il coordinamento interno ad ogni Stato delle politiche a tutela dell'ambiente, e suggerisce la possibilità (non vincolante) di farlo attraverso la creazione di un'autorità nazionale in ogni Stato membro che coordini gli organismi interni di protezione ambientale⁷⁰. Prevede anche misure di coordinamento tra gli organismi dei diversi Stati membri nell'ambito di EUROJUST e di altri eventuali contesti istituzionali e prevede infine l'esistenza della banca dati centralizzata di cui sopra.

La Direttiva considera inoltre come meccanismo preventivo i requisiti che stabilisce in merito alla prescrizione dei reati (articolo 10), per i quali prevede periodi minimi della stessa durata della pena massima che raccomanda - 3, 5 e 10 anni - per garantire che le autorità abbiano il tempo sufficiente per indagare, perseguire e condannare. Allo stesso modo, questi limiti di tempo sono recepiti dalle disposizioni sul congelamento e la confisca (articolo 11).

7. Uno sguardo al futuro: la “compliance” che verrà: “sostenibilità”, informazione e due diligence

Per una valutazione adeguata e congiunta della portata di questa nuova Direttiva sulla protezione penale dell'ambiente, non possiamo concludere senza fare riferimento alle recenti Direttive sulla “sostenibilità”, che si basano anch'esse sull'idea di base di proteggere i diritti delle generazioni future.

Si tratta di una linea d'azione che comprende già molte iniziative dell'Unione Europea, che vanno dalla Direttiva 2014/95/UE sulla divulgazione di “informazioni non finanziarie” da parte di alcune grandi imprese e gruppi di imprese, fino alla più recente Direttiva 2022/2464 del 14 dicembre 2022 - che sostituisce la precedente del 2014 - sulla “rendicontazione societaria di sostenibilità”, che rappresentano una vera e propria novità storica nell'ambito dell'informazione societaria⁷¹. Oggi, alcune imprese (private e pubbliche) devono informare gli azionisti e i terzi (e soprattutto gli investitori attuali e potenziali) non solo sulla situazione economica, patrimoniale e finanziaria dell'azienda e del gruppo a cui può appartenere, ma anche sulla “sostenibilità” della sua attività e

⁷⁰ Sostiene questa soluzione e un maggiore coordinamento delle misure preventive FUENTES OSORIO, *¿Puede ser eficaz el Derecho penal ambiental?* in *Revista General de Derecho Penal*, n. 40/2023.

⁷¹ Su queste direttive e le sue possibili conseguenze penali cfr. FOFFANI, *Nuovi orizzonti della tutela (penale?) dell'informazione societaria: “informazione non finanziaria” e informazione sulla sostenibilità dell'attività d'impresa*, in AMATI – FOFFANI - GUERINI (a cura di), *Scritti in onore di Nicola Mazzacava*, Pisa, Pacini, 2023, p. 881 ss.; ID., *The European Directives Regarding the “Non-financial Statement” and the “Corporate Sustainability Reporting”: A New Step Towards a European Economic Criminal Law for the Protection of Human Rights?*, in *European Criminal Law Review (EuCLR)*, n. 1/2024, p. 2 ss.



della sua strategia aziendale: “sostenibilità” che si riferisce all’impatto dell’attività aziendale sui diritti umani (dei lavoratori e di tutta la popolazione coinvolta nell’attività), sullo stato di diritto e sulla legalità e soprattutto sull’integrità dell’ambiente e del clima.

La Direttiva 2022/2464 prevede che *“le imprese di grandi dimensioni e le piccole e medie imprese, ad eccezione delle microimprese, che sono enti di interesse pubblico ai sensi dell’articolo 2, punto 1), lettera a), includono nella relazione sulla gestione informazioni necessarie alla comprensione dell’impatto dell’impresa sulle questioni di sostenibilità, nonché informazioni necessarie alla comprensione del modo in cui le questioni di sostenibilità influiscono sull’andamento dell’impresa, sui suoi risultati e sulla sua situazione”* (art. 1 punto 4).

La protezione dell’ambiente e la lotta contro il cambiamento climatico occupano un posto assolutamente privilegiato nella Direttiva sulla “rendicontazione di sostenibilità”. Queste informazioni devono indicare - tra molti altri aspetti di ciò che il legislatore europeo intende oggi come politica di sostenibilità - *“i piani dell’impresa, inclusi le azioni di attuazione e i relativi piani finanziari e di investimento, atti a garantire che il modello e la strategia aziendali siano compatibili con la transizione verso un’economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5°C in linea con l’accordo di Parigi nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici adottato il 12 dicembre 2015 (‘accordo di Parigi’) e l’obiettivo di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 come stabilito dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, e, se del caso, l’esposizione dell’impresa ad attività legate al carbone, al petrolio e al gas”* (art. 1 punto 4. 2 lettera a, iii).

L’informazione sulla sostenibilità dovrà spiegare *“le modalità di attuazione della strategia dell’impresa per quanto riguarda le questioni di sostenibilità”*, con riferimento, tra l’altro, agli *“obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno per il 2030 e il 2050, [...] e una dichiarazione che attesti se gli obiettivi dell’impresa relativi ai fattori ambientali sono basati su prove scientifiche conclusive”* (art. 1 punto 4.2., lett. a.v. e lett. b).

Nell’attuazione di questa Direttiva, la stessa Commissione Europea stabilirà degli *“norme di rendicontazione della sostenibilità”*, con riferimento a *“fattori ambientali”*, *“fattori sociali e di diritti umani”* e *“fattori di governance”*. I fattori ambientali comprendono la *“mitigazione del cambiamento climatico”*, l’*“adattamento al cambiamento climatico”*, le *“acque e risorse marine”*, l’*“uso delle risorse e l’economia circolare”*, l’*“inquinamento”*, la *“biodiversità e gli ecosistemi”*.



Non si tratta solo di informare, ma anche di agire concretamente in questa prospettiva: questa è la posizione della recente Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sulla *due diligence* di sostenibilità delle imprese e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937 e il Regolamento (UE) 2023/2859 “*che mira a promuovere un comportamento aziendale sostenibile e responsabile lungo le catene di approvvigionamento globali*”. “*Gli Stati membri provvedono a che ciascuna società eserciti il dovere di diligenza basato sul rischio in materia di diritti umani e di ambiente*” (art. 5 comma 1) e di “*lotta ai cambiamenti climatici*” (art. 22). “*Gli Stati membri provvedono a che ciascuna società integri il dovere di diligenza in tutte le sue pertinenti politiche e i suoi pertinenti sistema di gestione dei rischi e abbia predisposto una politica relativa al dovere di diligenza che garantisca un dovere di diligenza basato sul rischio*” (art. 7 comma 1). “*Gli Stati membri provvedono a che ciascuna società adotti misure adeguate per individuare e valutare gli impatti negativi, siano essi effettivi o potenziali, causati dalle proprie attività o da quelle delle sue filiazioni e, se collegate alla propria catena di attività, da quelle dei suoi partner commerciali*” (art. 8 comma 1). Misure adeguate devono poi essere adottate per prevenire o, in caso di impossibilità, per attenuare e arrestare tali impatti negativi (art. 10 comma 1 e 11 comma 1) e per fornire una “*riparazione degli impatti negativi effettivi*” (art. 12).

La Direttiva prevede inoltre che “*ciascuno Stato membro designa una o più autorità di controllo incaricate di vigilare sul rispetto degli obblighi*” (art. 24 comma 1) e che venga istituita una “*rete europea delle autorità di controllo*” (art. 28) a livello UE.

Per quanto riguarda in particolare la “*lotta ai cambiamenti climatici*” (art. 22), gli Stati membri devono garantire che le imprese adottino e attuino “*un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici*”, in conformità agli obiettivi già affermati dalla Direttiva sulla rendicontazione societaria di sostenibilità.

La Direttiva sulla *due diligence* di sostenibilità prevede anche delle sanzioni (art. 27), sebbene in forma molto generica e senza implicare necessariamente una responsabilità penale: “*gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni, anche pecuniarie, applicabili in caso di violazione delle disposizioni di diritto nazionale adottate in attuazione della presente Direttiva e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive*”.



In definitiva, il legislatore europeo sta perseguendo l'obiettivo di un impegno profondo da parte del mondo imprenditoriale (privato e pubblico) verso una nuova compliance di sostenibilità, per proteggere meglio i diritti umani, l'ambiente e il clima nell'attività economica⁷².

In conclusione, siamo probabilmente all'alba di una profonda trasformazione del ruolo della *compliance*, della sua funzione, del suo significato e, soprattutto, della sua filosofia. La *compliance* non è più intesa solo come un parafulmine utilitaristico contro possibili conseguenze punitive nei confronti dell'azienda e quindi come una funzione di prevenzione di comportamenti criminali da parte di amministratori, dirigenti e dipendenti. La *compliance* che verrà sarà una *compliance* volta a plasmare positivamente la strategia delle imprese verso la protezione dei diritti umani (a partire dall'ambiente e dal clima) nello sviluppo delle loro attività commerciali.

Vale la pena di sottolineare, da questo punto di vista, l'art. 25 della originaria proposta di Direttiva sulla *due diligence* di sostenibilità (23 febbraio 2022) - peraltro non riprodotta nella versione definitiva della Direttiva - secondo il quale “*gli Stati membri assicurano che, nell'adempimento del loro dovere di agire nel migliore interesse della società, gli amministratori delle società [...] tengano conto delle conseguenze delle loro decisioni in materia di sostenibilità, comprese, se del caso, le conseguenze per i diritti umani, il cambiamento climatico e l'ambiente nel breve, medio e lungo termine*”. L'adattamento della compliance tradizionale ai nuovi requisiti imposti dalla Direttiva sulla protezione penale dell'ambiente e dalla Direttiva sulla due diligence di sostenibilità comporterà uno sforzo significativo in termini di impegno e di investimento di risorse. Una vera e propria rivoluzione culturale della compliance sotto l'ombrello della sostenibilità.

8. Conclusioni

La nuova Direttiva sulla protezione penale dell'ambiente non solo comporta l'introduzione di nuove e più dettagliate fattispecie incriminatrici rispetto al quadro normativo preesistente a livello europeo e nazionale, insieme alla imposizione di livelli massimi di pena molto più articolati e di significativi mutamenti a livello processuale, ma implica anche una sfida significativa per gli Stati membri, non solo in termini di innovazione in materia penale, ma anche in termini di meccanismi di prevenzione: il nuovo panorama disegnato dalla Direttiva richiederà un contributo significativo di

⁷² V. su questo punto di vista NIETO MARTÍN, *Hacia un derecho penal económico de los derechos humanos*, in *InDret Penal*, n. 4/2020; ID., *Towards a European Economic Criminal Law of Human Rights*, in *European Criminal Law Review (EuCLR)*, n. 1/2021; FOFFANI - NIETO MARTÍN, *Auf dem Weg zu einem europäischen Wirtschaftsstrafrecht der Menschenrechte?*, in KIDLICH – VOGEL (a cura di), *Digitalisierung, Globalisierung und Risikoprävention. Festschrift für Ulrich Sieber zum 70. Geburtstag*, vol. 1, Duncker & Humblot, 2021, p. 411 ss.



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

Fasc. 2/2024

risorse umane ed economiche per rispettare i meccanismi di monitoraggio, di scambio di informazioni, di cooperazione tra gli Stati membri e di cooperazione nazionale interna.