

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 3 \ 2021

- Prospettive di riforma della tutela penale dell'ambiente nel diritto europeo e sovranazionale di L. SIRACUSA
- La tutela anticipata dell'ambiente e teoria del bene giuridico. Il ruolo fondamentale dei beni giuridici intermedi di F. CAMPLANI
- L'abbandono di rifiuti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative di L. RAMACCI
- Funzione generalpreventiva del diritto penale dell'ambiente e "informazione ambientale integrata" di G. BATTARINO



**PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE NEL
DIRITTO EUROPEO E SOVRANAZIONALE**

**PERSPECTIVES FOR THE REFORM OF CRIMINAL ENVIRONMENTAL
PROTECTION IN EUROPEAN AND SUPRANATIONAL LAW**

di Licia SIRACUSA

Abstract. Il saggio descrive le prospettive di riforma della normativa penale ambientale, di recente delineatesi tanto a livello internazionale, quanto in ambito europeo. Pur non spingendosi sino a prevedere i possibili esiti delle dinamiche in corso, il contributo non rinuncia ad analizzarne luci ed ombre, anche alla luce delle difficoltà di tipizzazione delle fattispecie incriminatrici determinata dalla particolare complessità della materia ambientale.

Abstract. The essay describes the prospects of reform of environmental criminal law, recently outlined both at international and European level. Although the contribution does not go so far as to predict the possible outcomes of the dynamics in progress, it does not shy away from analysing the lights and shadows, also in the light of the difficulties of typifying criminal offences determined by the particular complexity of environmental matters.

Parole chiave: tutela dell'ambiente, diritto europeo, diritto sopranazionale

Key words: environment protection, European law, supranational law



Sommario: 1. Premessa - 2. Lo stato dell'arte a livello internazionale – 2.1 I venti di riforma - 3. Lo stato dell'arte della normativa europea - 3.1. Il processo di revisione della Direttiva 2008/99/CE - 4. Le prospettive *de iure condendo*

1. Premessa

Il problema del contrasto alla “*criminalità ambientale*” sino a pochi anni orsono quasi del tutto assente dall’agenda politica della comunità internazionale ha oramai acquisito un rilievo centrale a livello mondiale, in ragione tanto dell’urgenza di contenere gli effetti dell’inquinamento globale, quanto dell’esigenza - altrettanto ineludibile - per le società dei paesi sviluppati di attuare modelli economici che risultino in grado di conciliare lo sviluppo e la crescita con la tutela dell’ambiente. Una brusca accelerazione di tale ancora lungo e faticoso processo di cambiamento nell’approccio alla questione ambientale è certamente provenuta dalla pandemia da Covid 19 che ha tragicamente disvelato come le possibilità di sopravvivenza a lungo termine della specie umana siano subordinate ad un radicale ripensamento del rapporto di supremazia instaurato dall’uomo sulla natura.

Il mutato contesto internazionale e la crescente sensibilizzazione della società civile nei confronti del problema ecologico hanno senza dubbio innescato spinte sempre più energiche verso interventi globali, rapidi ed efficaci che non trascurano di includere un rafforzamento della cooperazione penale tra Stati. La consapevolezza che la buona riuscita di un nuovo “green deal” a livello globale dipenda non soltanto dalle azioni intraprese sul versante della prevenzione e dell’economia ma anche dalle strategie di contrasto penale ai crimini ambientali sembra in effetti trovare riscontro nel fatto che proprio in questo ultimo anno e mezzo ha preso avvio un importante processo di riforma della normativa penale europea ed internazionale in materia; il cui positivo esito potrebbe condurre - si spera in tempi non troppo lunghi - ad un significativo rafforzamento delle misure sovranazionali penali contro tale fenomeno e ad una più penetrante armonizzazione delle legislazioni nazionali.



2. Lo stato dell'arte a livello internazionale

In ambito internazionale, la principale fonte normativa di riferimento in materia di criminalità ambientale è, com'è noto, costituita dalla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e di altri rifiuti e sulla loro eliminazione, firmata il 22 marzo 1989 ed entrata in vigore il 5 maggio del 1992¹. Adottata con la finalità di ridurre la produzione di rifiuti pericolosi a livello globale e di incrementare la sicurezza nella loro gestione, la Convenzione prevede un sistema di controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti di tipo esclusivamente cartolare², inadatto ad intercettare le spedizioni rimaste clandestine perché non comunicate dal Paese esportatore all'Agenzia ONU per la protezione dell'ambiente (EPA – United States Environmental Protection Agency³).

Il trattato appare ben poca cosa rispetto all'ampiezza e alla portata degli obiettivi per il quale era stato firmato. Al problema del carattere meramente documentale del sistema di vigilanza che, come detto, rischia di essere permeato dai movimenti non tracciati e, per di più, non attribuisce all'EPA alcun potere di ispezione e di accertamento sull'effettiva natura dei rifiuti movimentati, si aggiunge il limite dell'impiego di una definizione non unitaria di rifiuti pericolosi, suscettibile di interpretazioni divergenti a livello nazionale⁴. L'art. 1 stabilisce che siano considerati tali i rifiuti elencati nell'allegato I alla Convenzione ma solo se presentano una delle "caratteristiche di pericolosità" indicate nell'allegato III ed i rifiuti che siano definiti pericolosi dalla legislazione interna degli Stati coinvolti nel movimento transfrontaliero. Il rinvio alle classificazioni interne ai singoli paesi determina con tutta evidenza una pericolosa frammentazione di disciplina e in definitiva crea le condizioni affinché nelle nazioni economicamente fragili e giuridicamente meno avanzate talune sostanze tossiche sfuggano del tutto sistema di monitoraggio.

La scelta di prevedere un catalogo dei rifiuti pericolosi allegato alla Convenzione rende inoltre particolarmente complesso l'aggiornamento del testo che deve essere di volta in volta concordato tra gli Stati-parte, come dimostra il fatto che soltanto nel gennaio del 2021 si è raggiunto un accordo

1 Approvata da 188 Stati ma mai ratificata da Haiti e USA.

2 Basato sulla notifica da parte dello Stato esportatore e sul consenso preventivo informato dello Stato di destinazione.

3 HACKETT D. P., *An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, in *American University International Law*, 5, 1990, p. 303.

4 ISLAM M., *The Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal: Critical analysis*, in *International Journal of Multidisciplinary Research and Growth Evaluation*, 1, 2020, p. 14 e ss.



per l'inserimento dei rifiuti di plastica negli allegati soggetti al regime di Basilea⁵.

Non pochi sono poi i punti deboli della Convenzione sul fronte delle misure penali previste. Malgrado l'obbligo di incriminazione del traffico illecito transfrontaliero di rifiuti contenuto nel testo costituisca un elemento di forte avanzamento rispetto al passato, dato che nessun altro trattato internazionale in materia ambientale si era in precedenza spinto tanto avanti da prevedere vincoli di criminalizzazione⁶, tuttavia, il livello di armonizzazione delle legislazioni penali effettivamente raggiunto appare davvero esiguo, se rapportato alla gigantesca portata del fenomeno.

Gli Stati si impegnano a punire il movimento transfrontaliero di rifiuti eseguito senza il rispetto delle procedure di notifica agli Stati interessati, senza il consenso di questi, o con consenso ottenuto mediante falsificazione o con falsa dichiarazione; oppure, con modalità tale da comportare uno smaltimento non conforme alle disposizioni della Convenzione (art. 9). La ragione dell'incriminazione consiste nell'intercettare le condotte di trasferimento, trasporto e spedizione eseguite in violazione degli obblighi di comunicazione previsti dalla Convenzione o preordinate all'elusione di tale sistema di controllo. Si tratta però di attività che costituiscono un piccolo segmento del complesso di operazioni afferenti al ciclo dei rifiuti. Rimane fuori dall'ambito applicativo del divieto la gamma di condotte illecite che riguarda altre fasi di gestione del rifiuto, diverse dalla movimentazione transnazionale (stoccaggio, trattamento, deposito, smaltimento etc.⁷).

Al contenuto minimale dell'obbligo di incriminazione sul versante del fatto, si affianca poi l'assoluta assenza di vincoli di armonizzazione del trattamento sanzionatorio che rimane di esclusivo appannaggio degli Stati. Ciò di fatto neutralizza l'arma penale fornita dalla Convenzione la cui sostanziale inidoneità ad incidere sui fortissimi dislivelli delle risposte sanzionatorie interne finisce con l'alimentare le pratiche del “*forum shopping*”⁸ e del “*toxic colonialism*” da parte dei

5 Nel maggio 2019, la Conferenza delle Parti della Convenzione ha deliberato di includere una nuova voce relativa ai rifiuti di plastica pericolosi (Voce A3210) nell'Allegato VIII della Convenzione di Basilea e due voci relative ai rifiuti in plastica non pericolosi (voce Y48 e voce B3011) negli allegati II e IX (Decisione BC-14/12). Il 7 settembre 2020, il Comitato per la politica ambientale dell'OCSE ha adottato modifiche dell'appendice 4 della decisione OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero per quanto riguarda i rifiuti di plastica pericolosi e chiarimenti relativi alle appendici 3 e 4 della decisione OCSE (Decisione C(2001)107 def. Del Consiglio OCSE relativa alla revisione della decisione OCSE(92)39/def). Le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021.

6 BIGNOTTI C., *Il traffico illecito di rifiuti oltre frontiera: analisi economica di un reato ambientale transnazionale*, in *Lexambiente. Riv. trim.*, 2020, p. 132.

7 Per una classificazione delle condotte lecite ed illecite afferenti al ciclo dei rifiuti si rinvia all'efficace schematizzazione proposta da ANDREATTA D., FAVARIN S., *Features of transnational illicit waste trafficking and crime prevention strategies to tackle it*, in *Global Crime*, 2020, 2, p. 136 e ss.

8 Come sottolinea, NIETO MARTÍN A., *Cambio climático y Derecho Penal internacional del medio ambiente*, in *Jueces par la democracia*, 2020, p. 63.



paesi più sviluppati nei confronti di quelli più poveri⁹.

2.1 I venti di riforma

La Convenzione di Basilea ha rappresentato un punto di approdo importante per la cooperazione internazionale in materia di tutela ambientale. Nondimeno, essa si è rivelata strumento scarsamente efficace sia rispetto allo specifico fenomeno che mirava a contenere - il movimento transnazionale illecito di rifiuti -, sia, più in generale, per il contrasto alle varie forme di manifestazione della criminalità ambientale transnazionale che, come detto, riguardano non solo il segmento della movimentazione di rifiuti ma anche altre fasi del ciclo di gestione degli stessi. Il contenuto minimale del trattato stride poi con l'ampiezza di strumenti previsti a livello internazionale per fronteggiare altri traffici illeciti transfrontalieri (esseri umani, stupefacenti, armi etc.¹⁰), a confronto con i quali i vincoli imposti nel campo dei crimini ambientali appaiono davvero irrilevanti¹¹.

Se i risultati ottenuti sul piano dell'avanzamento normativo in tale ambito sono molto esigui, lo stesso non può dirsi per la riflessione sviluppatasi in ambito accademico che è invece riuscita a sviluppare alcune articolate proposte per l'edificazione di un diritto penale ambientale internazionale. In occasione della conferenza sul clima di Parigi del 2015, un gruppo di esperti in materia di reati ambientali ha infatti elaborato due importanti progetti di convenzione internazionale in materia di crimini ambientali, ispirati rispettivamente a due distinti approcci al problema: il progetto di convenzione contro l'ecicidio e la proposta di convenzione contro la criminalità ambientale transnazionale.

Il progetto in materia di ecicidio intende inglobare i delitti ambientali nel nocciolo duro dei crimini contro l'umanità e prevede il ricorso alle tecniche normative e agli strumenti di contrasto

9 È noto infatti come gli enormi profitti ricavabili dalla gestione dei rifiuti inducano i Paesi economicamente più deboli a fornire alle nazioni ricche servizi di smaltimento dei rifiuti pericolosi a costi concorrenziali anche per il tramite di intermediari privati che sollecitano le relative transazioni. Sul punto, HACKETT D. P., *An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, cit., p. 295-296.

10 Il riferimento è alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale sottoscritta a Palermo nel 2000 ed ai suoi Protocolli addizionali contro la tratta di persone, il traffico di migranti il traffico di armi e alla Convenzione ONU di Vienna contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope del 1988.

11 Il 12esimo Goal dell'Agenda ONU 2030 "*Ensure sustainable consumption and production patterns*" pone non a caso l'obiettivo ambizioso di incentivare la ratifica e l'adesione alla Convenzione di Basilea.



propri del diritto penale internazionale *stricto sensu* inteso¹². La proposta di convenzione contro la criminalità ambientale si colloca invece nel solco di una strategia di contrasto già sperimentata per altri fenomeni criminali in quanto mira al rafforzamento della cooperazione penale tra Stati e all'armonizzazione delle normative penali interne¹³.

Entrambe le prospettive presentano, com'è noto, limiti oggettivi ed altrettanti pregi.

Se l'idea di configurare un nuovo delitto di ecicidio come crimine internazionale è soggetta alle difficoltà relative alla corretta tipizzazione delle condotte lesive e all'identificazione del bene giuridico tutelato e si imbatte nella necessità che i comportamenti sanzionati consistano in aggressioni all'ambiente di carattere seriale e sistematico¹⁴, la strada del diritto penale convenzionale o transnazionale si scontra invece con il problema di possibili inerzie degli Stati nella ratifica ed implementazione del testo e con il rischio di una forte disomogeneità degli atti normativi interni adottati per la trasposizione delle prescrizioni imposte. Viceversa, l'inserimento dei delitti ambientali nel novero dei *core crimes* di competenza della Corte penale internazionale o di Corti istituite *ad hoc* per il perseguimento della criminalità ambientale consentirebbe di bypassare il problema dell'armonizzazione delle legislazioni penali interne e di superare il filtro delle giurisdizioni dei singoli Stati, sulla falsariga di un modello di "giustizia penale ambientale di tipo universale". D'altra parte però, tale seconda opzione restringerebbe la risposta penale alle macro lesioni ambientali, mentre lo strumento convenzionale disporrebbe di un maggiore raggio di azione e potrebbe colpire una più vasta gamma di condotte lesive.

Lo spazio di queste brevi note non consente di indugiare in un'analisi approfondita di tali complesse questioni. Il rapido accenno ad esse è tuttavia indispensabile per inquadrare sommariamente le principali prospettive di azione che si contendono attualmente il campo in

12 Per un'analisi approfondita della proposta si rinvia al fondamentale contributo di NEYERT L., *Des ecocrimes à l'ecocide. Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, 2015.

13 NIETO MARTÍN A., *Cambio climático y Derecho Penal internacional del medio ambiente*, cit., p. 63 e ss.

14 Su questi temi, tra i molti, NIETO MARTÍN A., *Hacia un Derecho penal internacional del medio ambiente*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 16, 2012, p. 137 e ss.; MARTIN-CHENUT K., NEYRET L., PERRUSO C., *Rumo à internacionalização da proteção penal do meio ambiente: dos ecocrimes ao ecocídio*, in *Brazilian Journal of International Law*, 2015, p. 541 e ss.; DE SANTANA GORDILHO H. J., RAVAZZANO F., *Ecocídio o tribunal penal internacional*, in *Revista Justica do Direito*, 2017, p. 688 e ss.; VICENTE MARTINEZ R., *Hacia un Derecho penal internacional medioambiental: catástrofes naturales y ecocidio*, in DEMETRIO CRESPO/ NIETO MARTIN (cur.); *Derecho penal económico y Derechos humanos*, Madrid, 2018; GARCÍA RUÍZ A., *Del ecocidio y los procesos migratorios a la opacidad de la victimización ecológica*, in *RECPC*, 2018, o.1 e ss.; GREENE A., *The campaign to make ecocide an international crime: exotic question or moral imperative?*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2019, p. 1 e ss.; DE; SERRA PALAO P., *Cómo hacer frente a la impunidad ambiental: hacia una convención internacional contra el ecocidio*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2020, p. 1 e ss.; FRONZA E., *Sancire senza sanzionare? Problemi e prospettive del nuovo crimine internazionale di ecicidio*, in *Leg. pen. web.*, 11.3.2021.



ambito teorico.

La discrasia appena segnalata tra il livello avanzato della riflessione teorica e l'inerzia della dimensione politica rispetto ai problemi in ballo pare aver di recente subito un importante ridimensionamento. Dopo il lungo periodo di stasi seguito all'adozione della Convenzione di Basilea, si è infatti delineata una fase di insolito attivismo della comunità internazionale, favorita, in parte, da un contesto internazionale sempre più interessato alle questioni ambientali ed in parte, anche dalle opportunità di riforma offerte dal ricorrere del ventennale della Convenzione Onu sul crimine organizzato transnazionale. Proprio la Conferenza degli Stati-parte di tale Convenzione organizzata a Vienna nel 2020 ha in effetti fornito l'occasione per stimolare una più ampia riflessione sull'inadeguatezza degli strumenti normativi internazionali attualmente a disposizione contro la criminalità ambientale e per dare avvio ad un processo di revisione finalizzato a elaborare più efficaci strategie di contenimento delle aggressioni all'ambiente a livello globale.

In particolare, l'*input* verso un possibile allargamento delle misure di cooperazione penale è provenuto dalla presa di coscienza che i crimini ambientali costituiscano un terreno di azione privilegiato per la criminalità organizzata transnazionale non soltanto in ragione della loro dimensione ontologicamente transfrontaliera ma anche per la matrice strettamente economica che li connota e che li rende importanti fonti di guadagno per i gruppi criminali organizzati operanti in diverse nazioni.

Non a caso nel preambolo della *Risoluzione Falcone* adottata a Vienna il 16 ottobre 2020, in prospettiva di una revisione del testo della Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale, gli Stati-parte sottolineano l'esigenza di estendere gli strumenti previsti dalla convenzione anche ad alcuni fenomeni criminali divenuti urgenze di carattere planetario a causa del cambiamento climatico, delle disuguaglianze economico-sociali, delle situazioni di instabilità politico-istituzionale e della pandemia; come la tratta di esseri umani, il traffico illecito di migranti, la produzione e circolazione illecita di armi e munizioni ed i crimini ambientali¹⁵.

Tale sollecitazione si affianca al contenuto di un'altra Risoluzione adottata in contemporanea dagli Stati-parte su iniziativa della Francia e finalizzata a "*prevenire e combattere i*

¹⁵ Il testo della Risoluzione è consultabile in <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session10/draft-resolutions-and-decisions.html>. Per i primi commenti, si rinvia a BALSAMO A., *Il contrasto alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "Risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in *Sist. pen.*, 12 novembre 2020; ORLANDO C., *Crimine organizzato e pandemia: l'intervento programmatico della "Risoluzione Falcone"*, in *Leg. pen. web*, 7 giugno 2021.



*reati che incidono sull'ambiente e rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*¹⁶” con la quale si auspica che gli ordinamenti nazionali configurino i crimini ambientali come “reati gravi” ai sensi dell’art. 2 lett. b) della Convenzione di Palermo, in modo da assicurare che ove essi abbiano carattere transnazionale e siano commessi da gruppi criminali organizzati, possano trovare applicazione le disposizioni previste nella convenzione e le relative norme interne di attuazione (punto n. 4). Nel testo, viene inoltre evidenziata tanto l’urgenza di adottare a livello nazionale misure idonee ad assicurare che le persone fisiche e giuridiche coinvolte in crimini organizzati transnazionali contro l'ambiente e nei reati connessi contemplati dalla Convenzione siano penalmente perseguite, quanto la necessità di prevedere sanzioni - anche di carattere pecuniario - adeguate proporzionate e dissuasive nei confronti degli enti collettivi.

Tali disposizioni sono, com’è evidente, mero *soft law* non cogente, di gran lunga meno efficace di prescrizioni vincolanti di rango convenzionale. Tuttavia, ne è indubbio il rilievo strategico sia per l’indiscusso valore simbolico, sia perché esse costituiscono una fondamentale base di partenza per la futura revisione delle convenzioni vigenti. Il fatto che gli Stati-parte abbiano inteso impegnarsi ufficialmente per estendere alla criminalità ambientale transnazionale le misure di contrasto previste dalla Convenzione di Palermo rappresenta un punto di svolta cruciale in vista delle imminenti riforme. L’individuazione di uno strettissimo *linkage* tra criminalità organizzata e illeciti ambientali è infatti premessa per un definito travaso in ambito ambientale dello straordinario livello di avanzamento raggiunto della normativa internazionale nel settore della criminalità organizzata.

Dalla presa di posizione assunta, si ricava inoltre l’impressione che presso le Nazioni Unite non sia al momento prevalsa nessuna delle due opzioni politico-criminali prospettate in dottrina per la creazione di un diritto penale internazionale dell’ambiente ma si sia preferito percorrere una via intermedia che pur valorizzando il metodo della cooperazione tra Stati in vista della creazione di un diritto penale ambientale di natura convenzionale, nondimeno, configura quest’ultimo non come un corpo di autonome disposizioni impositive di obblighi di criminalizzazione ma come un settore ancillare a quello della criminalità organizzata, destinato ad acquisire rilievo in maniera indiretta, in quanto oggetto del programma di sodalizi criminali transnazionali.

La strada sembra dunque tracciata; così come inesorabile appare oramai il processo di

¹⁶ Risoluzione n. 10/6 del 16 ottobre 2020.



riforma della normativa vigente, rispetto al quale è ragionevole presumere che le dichiarazioni contenute nelle due risoluzioni opereranno come un manifesto programmatico da cui trarre impulso per le scelte future.

3. Lo stato dell'arte della normativa europea

In ambito europeo, la principale fonte di riferimento in materia di criminalità ambientale è - com'è noto - costituita dalla Direttiva 2008/99/CE sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale adottata il 9 novembre 2008 al termine di una tormentata fase di fibrillazione delle istituzioni europee sul riparto di competenze tra i vecchi pilasti dell'Unione¹⁷ ed ancora vigente.

All'art. 3, lett. a), la direttiva stabilisce che “*ciascun Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno con grave negligenza, costituiscano reati: a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provochino o possano provocare 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*”. Analoghe fattispecie sono previste in tema di gestione di rifiuti, di esercizio di impianti in cui siano svolte attività pericolose, di gestione di materiali nucleari, di uccisione, distruzione, possesso o prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, di commercio delle medesime, di distruzione di habitat naturali e di condotte lesive dell'ozono.

Le infrazioni tipizzate sono contrassegnate dal requisito *dell'illiceità* che ai sensi dell'art. 2 va inteso come ciò che viola gli atti legislativi adottati ai sensi del Trattato CE od Euratom ed elencati in apposito allegati; nonché di regolamenti amministrativi o di decisioni adottate da un'autorità competente di uno Stato Membro che diano attuazione alla legislazione comunitaria. Si tratta dunque di un clausola di *illiceità speciale* il cui contenuto rinvia alla normativa europea extrapenale tassativamente richiamata in allegato o alla legislazione e ai provvedimenti amministrativi adottati a dai singoli Stati in attuazione della disciplina di cui agli allegati alla direttiva e che riguarda in prevalenza la materia ambientale, e non anche ambiti affini di tutela, come la salute, il paesaggio etc.

Quanto al profilo dell'offesa, la direttiva configura reati di danno o di pericolo concreto (condotte che provochino o possano provocare) nei confronti dell'ambiente o della salute umana in cui l'evento si connota come “*lesione grave*” o “*danno rilevante alla qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo etc.*” Il legislatore europeo circoscrive dunque l'obbligo di incriminazione alla forme più significative di offesa

¹⁷ Su tali profili sia consentito rinviare al nostro *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2008, p. 863 e ss.



all'ambiente e non a caso indugia nell'uso di espressioni che denotano l'offesa tipica in termini di particolare gravità (es.: spedizione che abbia ad oggetto una *quantità non trascurabile di rifiuti*).

La scelta di restringere lo *standard* di tutela alle offese più rilevanti se, da un lato, si mostra coerente con le funzioni e gli scopi dei vincoli di armonizzazione di fonte europea, d'altra parte, presta il fianco ad un eccesso di vaghezza che in concreto indebolisce la stessa efficacia armonizzatrice dei vincoli imposti. L'impiego di formule elastiche, imprecise, prive di riferimenti quantitativi di tipo numerico rappresenta chiaramente un punto debole della normativa che rimane in tal modo prigioniera di una certa ambiguità nella definizione dei contorni dell'offesa penalmente rilevante.

Il deficit di determinatezza, sebbene in parte giustificato dalla particolare natura giuridica dello strumento normativo utilizzato - cui spetta il compito di indicare soltanto requisiti minimi costitutivi degli illeciti, adeguati ad una pluralità di Stati con ordinamenti e tradizioni giuridiche differenti -, lascia però un eccessivo margine di apprezzamento agli ordinamenti nazionali, in sede di implementazione, finendo con l'ingenerare, come si vedrà, una forte disomogeneità delle legislazioni interne di attuazione.

3.1. Il processo di revisione della Direttiva 2008/99/CE

Anche sul fronte del diritto europeo, come in ambito internazionale, lo scenario normativo potrebbe essere destinato a mutare a seguito del recente avvio di un processo di riforma della normativa vigente in materia di crimini ambientali.

Dal 2016, l'Unione ha infatti intrapreso una procedura di verifica del livello di implementazione della Direttiva che si è di recente conclusa con la pubblicazione nell'ottobre del 2020 del report finale della Commissione¹⁸. Proprio nel 2016, il Consiglio aveva invitato la Commissione a monitorare l'efficacia della legislazione dell'UE nel campo della lotta alla criminalità ambientale¹⁹ e aveva indicato l'attuazione del diritto penale ambientale nell'UE come oggetto dell'ottavo ciclo di valutazione reciproca²⁰. Nello stesso anno, il *Piano d'azione dell'UE per combattere il traffico di specie selvatiche* aveva stabilito la necessità di rivedere la politica e il quadro legislativo dell'UE in materia di criminalità ambientale, in linea con l'agenda europea sulla

18 Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the Protection of the Environment through Criminal law (environmental crime directive), Brussels, 28.10.2020 SWD (2020) 259 final.

19 Council conclusions on countering environmental crime of December 2016 in https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/european-agenda-security_en.doc.15412/16:

20 Ciclo che si è concluso nel 2019 ed il cui report finale è consultabile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-14065-2019-init/en/pdf>.



sicurezza, in particolare riesaminando l'efficacia della direttiva sulla criminalità ambientale, compresa le sanzioni penali applicabili al traffico di specie selvatiche in tutta l'UE²¹.

Nel 2017 era stata riconosciuta la necessità di affrontare il problema della criminalità ambientale ed in particolare la questione delle esportazioni illegali di rifiuti e del traffico illecito di specie selvatiche, come una priorità del ciclo programmatico dell'UE per il 2018-2021²². L'anno successivo, la Commissione aveva adottato un *Piano d'azione per migliorare la conformità e la governance in materia ambientale* che tra gli altri punti prevedeva la necessità di indicare approcci strategici efficaci per il contrasto alla criminalità ambientale e di rafforzare gli strumenti di indagine e di vigilanza delle autorità giudiziarie nazionali e degli organi di vigilanza e di ispezione²³. Infine, con l'apertura nel 2021 del c.d. "*Green Deal europeo*", la Commissione si è impegnata a promuovere l'azione dell'UE, dei suoi Stati membri e della comunità internazionale per intensificare gli sforzi contro la criminalità ambientale e a rivedere entro il 2021 l'intera normativa UE in materia di rifiuti²⁴.

Oltre che per effetto del mutato contesto politico ed internazionale, il processo in corso di revisione della direttiva si è poi reso necessario in ragione del fatto che l'adozione di tale atto fosse avvenuta prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, e cioè sotto la vigenza di un quadro normativo molto diverso da quello attuale che invece assegna all'UE competenze penali più chiare e più ampie.

Il documento finale di valutazione esitato dalla Commissione ha disvelato un quadro abbastanza sconcertante rispetto al conseguimento dell'obiettivo in origine prefissato di una sufficiente armonizzazione delle legislazioni penali nazionali. L'implementazione del testo è avvenuta in maniera piuttosto eterogenea a causa dell'ampio margine di discrezionalità con cui gli Stati hanno potuto interpretare i termini vaghi utilizzati dalla Direttiva per la descrizione delle condotte penalmente rilevanti.

Approcci differenti sono stati per esempio seguiti nella ricezione dell'elemento dell'illiceità. Molti ordinamenti hanno impiegato definizioni onnicomprensive come "*contrario alle norme di legge*" o alle "*decisioni di un'autorità*" che consentono di far ricadere nel campo applicativo della

21 European Commission, "*EU Action Plan against Wildlife Trafficking*", 2016, in http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/wap_en_web.pdf.

22 Council conclusions on setting the eu-priorities for the fight against Organized and serious international Crimes between 2018 and 2021, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/en/pdf>.

23 Consultabile in https://ec.europa.eu/environment/legal/pdf/COM_2018_10_F1_COMMUNICATION_FROM_COMMISSION_TO_INST_EN_V8_P1_959219.pdf

24 Consultabile in https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_en



norma penale qualsiasi aggiornamento o modifica della legislazione extrapenale nazionale di recepimento delle normative UE a tutela dell'ambiente, complicando talvolta non poco la lettura della normativa penale interna, data la notevole frammentazione degli atti giuridici di attuazione della disciplina amministrativa di fonte europea. Soltanto Malta ha implementato in modo letterale la definizione di cui all'art. 2 della Direttiva facendo riferimento diretto alla normativa elencata in allegato alla stessa. Ma tale scelta, seppur maggiormente fedele al contenuto delle prescrizioni imposte dal testo, ha prodotto l'effetto opposto di una troppo rapida obsolescenza della disciplina penale in relazione ai mutamenti che investono la regolamentazione extrapenale richiamata.

Altrettanto insoddisfacenti risultati sono stati conseguiti sul versante dell'implementazione dei requisiti offensivi del fatto. Similmente a quanto accaduto con riguardo alla clausola di illiceità, anche riguardo a tale profilo si è registrata una forte disomogeneità delle soluzioni adottate a livello nazionale. Nella maggior parte dei casi si è scelto di ricorrere ad una trasposizione quasi pedissequa della nozione di "*danno sostanziale*" che ha finito con l'affidare al formante giurisprudenziale il compito di definire gli effettivi contorni dell'offesa.

Negli ordinamenti che hanno invece preferito utilizzare definizioni più precise si è riscontrata una non trascurabile eterogeneità rispetto alla modo di intendere il disvalore di evento. Alcuni Stati hanno utilizzato il parametro dell'impatto economico del danno, quantificandolo in termini monetari secondo schemi in genere impiegati in ambito civilistico. In altri invece, il danno rilevante è stato connotato in termini di durata, reversibilità e di impatto sull'ambiente.

La legislazione austriaca richiede per esempio un "*deterioramento duraturo dello stato dell'acqua, del suolo e dell'aria*". La normativa portoghese stabilisce invece criteri di tipo qualitativo, mentre la giurisprudenza polacca intende il *danno significativo* come danno irreparabile che colpisce la vegetazione o un gran numero di animali. Nozioni altrettanto vaghe sono - com'è noto - presenti nel nostro ordinamento ove l'evento del delitto di inquinamento è definito come "*compromissione e deterioramento significativo e misurabile*" e il disastro ambientale consiste nell'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema o nell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente gravosa²⁵.

La Commissione segnala infine che analoghi problemi di non uniforme implementazione della direttiva hanno riguardato la trasposizione della nozione di "*quantità non trascurabile di*

²⁵ Per un'analisi comparata delle soluzioni adottate in alcuni degli Stati membri, si legga RUGA RIVA. C., *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Lex amb. Riv. trim.*, 4, 2018, p. 1 e ss.



rifiuti” oggetto del traffico illecito. Anche in tal caso, talvolta, si è scelto di riprendere letteralmente l’espressione usata dal legislatore europeo, altre volte invece, si è preferito ricorrere all’indicazione di soglie di carattere quantitativo.

Se non poche e certo non trascurabili paiono le differenze intercorrenti tra le legislazioni penali nazionali sul fronte della tipizzazione delle condotte e delle offese, ancor più numerosi sono le discrasie presenti sul versante del trattamento sanzionatorio previsto dai singoli ordinamenti nazionali. Il fatto che il profilo delle sanzioni sia rimasto fuori dal campo applicativo della Direttiva 2008/99/CE poiché già regolato dalla quasi coeva decisione quadro sulla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale²⁶, ha consentito agli Stati membri di procedere in ordine sparso rispetto alla scelta del tipo e della misure di pene da applicare agli illeciti contro l’ambiente.

Ne è derivato un quadro composito, contrassegnato da una forte discontinuità dei regimi applicativi (soprattutto in materia di sanzioni pecuniarie), talmente variegato da rendere impossibile la comparazione tra i rispettivi sistemi nazionali²⁷.

Ad accrescere il livello di frammentazione ha inoltre contribuito la straordinaria molteplicità di sanzioni accessorie, amministrative e civili previste da ciascuna legislazione nazionale, a corredo della risposta penale; sovente soggette a discipline molto diverse da Stato a Stato.

4. Le prospettive *de iure condendo*

Nel report finale pubblicato all’esito della procedura di valutazione della direttiva 2008/99/CE, la Commissione ha suggerito una serie di azioni strategiche utili a superare le principali disfunzioni della normativa vigente. Essa ha in primo luogo segnalato la necessità che la nuova Direttiva sulla tutela penale dell’ambiente utilizzi formulazioni linguistiche meno vaghe tanto sul versante della tipizzazione delle offese penalmente rilevanti, quanto sotto il profilo del contenuto della clausola di illiceità prevista come elemento del fatto.

Stringente è poi l’invito alle istituzioni dell’Ue di procedere ad una più penetrante opera di armonizzazione delle risposte sanzionatorie la cui forte disomogeneità tra i singoli Stati è considerata una delle principali cause dell’inefficacia dell’azione di contrasto ai crimini ambientali

²⁶ Decisione quadro 2003/80/GAI relativa alla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale, Bruxelles, 4 ottobre 2002, annullata dalla Corte di Giustizia il 13 settembre 2005 (causa: C-176/03).

²⁷ La pena detentiva massima prevista per il delitto di inquinamento oscilla per esempio dai 20 anni previsti dalla legislazione austriaca ai tre della normativa francese.



a livello europeo. Su tale versante, viene in particolare sollecitata la previsione nel nuovo testo di una gamma più ampia e variegata di strumenti sanzionatori e l'introduzione di regole precise circa il rapporto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative al fine di evitare la frequente sovrapposizione di sanzioni di natura diversa rispetto al medesimo illecito, con conseguente violazione del divieto *ne bis in idem*. Si raccomanda infine l'imposizione di precisi obblighi di armonizzazione rispetto alla responsabilità delle persone giuridiche; settore anch'esso non scalfito dalla direttiva vigente al pari del profilo sanzionatorio.

Non mancano da ultimo suggerimenti relativi al rafforzamento del *law enforcement*; come il richiamo all'adozione di più efficaci programmi di formazione e di specializzazione per gli operatori delle forze dell'ordine e la sollecitazione a migliorare la cooperazione delle autorità di contrasto sia tra gli Stati membri, sia all'interno dei singoli Stati ove sovente sussistono gravi lacune di coordinamento fra i vari organi di polizia impegnati nel contrasto a fenomeni criminali contigui come il riciclaggio di denaro, la frode e la criminalità organizzata.

Le linee di azione abbozzate in tale documento di valutazione hanno costituito la base di partenza del processo di revisione della normativa penale europea in materia ambientale, avviato dalla Commissione subito dopo la loro pubblicazione con l'apertura di una consultazione pubblica di esperti della materia ambientale chiamati ad esprimere le loro opinioni sullo stato dell'arte della normativa vigente e a suggerire proposte rispetto alle questioni affiorate²⁸.

Tutti i punti critici della normativa in vigore sono stati messi sul terreno del confronto: dalla vaghezza della clausola di illiceità, alla definizione dell'evento sino al profilo dell'armonizzazione sanzionatoria e della responsabilità delle persone giuridiche. Difficile immaginare quali soluzioni verranno trasfuse nel contenuto della proposta di direttiva.

Quel che è certo è che alcuni dei problemi emersi paiono, per così dire, connaturati alla materia ambientale; generati, cioè, dalla sua intrinseca complessità, e pertanto non facilmente superabili. L'analisi comparata delle legislazioni nazionali ha per esempio dimostrato come costituisca operazione ricca di insidie il tentativo di affrancare la descrizione della gravità o intensità dell'evento lesivo dall'impiego di aggettivi o avverbi dal significato indeterminato (in maniera significativa, durevole, tendenzialmente irreversibile etc.). Nessuna delle opzioni adottate dai singoli ordinamenti statali si è finora rivelata in grado di rinunciare a formulazioni linguistiche connotate di una certa vaghezza.

²⁸ La consultazione si è chiusa il 3 maggio 2021.



Il cammino di riforma che dovrà affrontare tali gravose sfide è appena cominciato. Non resta che attendere gli esiti.