

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

PROPRIETARIO EDITORE

Luca RAMACCI

DIRETTORE RESPONSABILE

Laura BIFFI

DIREZIONE SCIENTIFICA

Andrea DI LANDRO - Luca RAMACCI - Carlo RUGA RIVA

COMITATO SCIENTIFICO

Giuseppe AMARELLI, Roberto BARTOLI, Mauro CATENACCI, Donato CASTRONUOVO, Luigi CORNACCHIA, Francesco D'ALESSANDRO, Monica DELSIGNORE, Michael FAURE, Eliseu FRIGOLS BRINES, Gianluigi GATTA, Alberto GARGANI, Antonino GULLO, Vittorio MANES, Anna Maria MAUGERI, Alessandro MELCHIONDA, Claudia PECORELLA, Marco PELISSERO, Chiara PERINI, Nicola PISANI, Luis Ramon RUIZ RODRIGUEZ, Paulo SOUSA MENDES, Antonio VALLINI, Gastone ANDREAZZA, Pasquale FIMIANI

COMITATO REVISORI

Maurizio BELLACOSA, Costanza BERNASCONI, Mario Caterini, Giovanni DE SANTIS, Massimiliano DOVA, Fabio FASANI, Emanuela FRONZA, Antonio FINIZIO, Gabriele FORNASARI, Marco GAMBARDELLA, Elio LO MONTE, Giuseppe LOSAPPIO, Adelmo MANNA, Gabriele MARRA, Luca MASERA, Antonella MASSARO, Andrea PERIN, Marco PIERDONATI, Giuseppe ROTOLO, Ivan SALVADORI, Elisa SCAROINA, Licia SIRACUSA, Carlo SOTIS, Mariangela TELESCA, Grazia Maria VAGLIASINDI, Alberta Leonarda VERGINE, Stefano ZIRULIA, Aldo ACETO, Alberto GALANTI, Giuseppe NOVIELLO, Roberto LOSENGO, Carlo MELZI D'ERIL

RESPONSABILE REDAZIONE

Anna Sciacca

REDAZIONE

Niccolò BALDELLI, Riccardo Ercole OMODEI, Maria Ludovica PARLANGELI

LEXAMBIENTE è una rivista online, completamente gratuita che ha lo scopo di stimolare la discussione critica nella comunità scientifica dei penalisti accademici, nel mondo degli avvocati e dei magistrati, tutti fautori, nei rispettivi ruoli, di un diritto penale da sempre dominato dal formante giurisprudenziale, e proprio per questo bisognoso, ci pare, di attenzione critica da parte della dottrina.

L'autorevolezza dei contributi è garantita da una doppia revisione cieca (double blind peer review) ad opera dei componenti del comitato scientifico, dotati di specifiche competenze in materia penale ambientale.

La Rivista ospiterà articoli, saggi, note a sentenza e recensioni, anche di diritto straniero e comparato, concernenti il diritto penale ambientale in senso ampio, comprensivo non solo degli inquinamenti ma anche della tutela del territorio, del paesaggio, degli animali, degli OGM, della salute pubblica ecc.

Verrà dedicata particolare attenzione ai temi più attuali nella discussione pubblica e scientifica così come nella realtà giudiziaria.

L'ambizione è di far dialogare in modo costruttivo teoria e prassi, partendo dai problemi di tutela per giungere a soluzioni teoricamente fondate e rispettose dei principi e delle garanzie costituzionali e sovranazionali.

I contributi (articoli, saggi, note a sentenza, recensioni) vanno sottoposti alla redazione all'indirizzo redazione.lexambiente@gmail.com e dovranno dare conto in modo sintetico del quadro normativo pertinente e dei relativi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali. L'autore non dovrà essere coinvolto come parte processuale nelle sentenze o nei contributi oggetto di commento. La rivista è autonoma rispetto alla già nota lexambiente.it che continua ad essere operativo pubblicando, come sempre dal 1998, contributi più snelli e di taglio meno teorico e novità legislative e giurisprudenziali, tutti conservanti nell'archivio di oltre 17.000 documenti.

La rivista è edita con il supporto del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano Bicocca.

Coordinamento editoriale, progetto grafico e supporto redazionale sono a cura dell'Associazione Lexambiente



INDICE N. 1/2022

Editoriale.....	I
Ambiente, sostenibilità e politica criminale europea: la nuova direttiva penale della UE e il suo impatto sull'ordinamento spagnolo di M. PIFARRÉ DE MONER	1
La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste di L. SIRACUSA.....	38
L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma di C. RUGA RIVA	67
Restorative justice, approcci regolatori responsive e crimini ambientali d'impresa. riflessioni da una prospettiva critica di criminologia 'verde ' di S. PORFIDO.....	84
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.....	114
Osservatorio normativo	135
Osservatorio dottrina.....	140
Osservatorio giurisprudenza.....	146



EDITORIALE n. 2\2024

Il secondo numero del 2024 è composto da cinque contributi.

Tre, da punti di vista diversi, riguardano l'importantissima Direttiva UE 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente, pubblicata il 30 aprile 2024, la quale dovrà essere recepita dagli Stati membri dell'Unione europea entro il 21 maggio 2026.

Più nel dettaglio Maria José Pifarré de Moner analizza la nuova Direttiva europea dal punto di vista dell'osservatore spagnolo e del suo impatto sul *Código penal*.

Licia Siracusa esamina la Direttiva 2024/1203 con particolare riferimento alla struttura offensiva degli eco-crimini, la quale presenta notevoli novità, che vanno dall'ampliamento della tutela ambientale anche a fattispecie poste a tutela della salute pubblica (danno/pericolo da prodotto) o del clima, alla definizione tramite *indicatori* della soglia di rilevanza offensiva necessaria a far scattare l'intervento penale e della *non trascurabile quantità* (di rifiuti o di specie animali e vegetali trafficate), fino alla previsione che i reati-base assumano la forma di fattispecie *aggravate/qualificate dall'evento*, laddove cagionino danni ambientali di enorme portata (c.d. "ecocidio").

Carlo Ruga Riva si concentra sulle importanti novità che la Direttiva è destinata a produrre sulla disciplina da reato ambientale degli enti, specie sul versante delle sanzioni (principali e accessorie). Particolare rilievo rivestono i minimi dei massimi delle sanzioni pecuniarie, calcolati in modo innovativo, e la previsione dell'obbligo adozione di Modelli di prevenzione dei reati come sanzione accessoria in caso di condanna dell'ente per reato ambientale.

Non mancano contributi di taglio diverso su temi ulteriori.

Stefano Porfido, muovendo da una prospettiva di *green criminology*, affronta il tema emergente della giustizia ristorativa quale tassello rilevante nelle politiche di governo del fenomeno sistemico dei crimini ambientali di impresa.

Infine, Mattia Colombo ricostruisce, a partire da una recente pronuncia della Suprema Corte, la struttura della fattispecie di incendio boschivo (art. 423-*bis* c.p.), per domandarsi in primo luogo, con riferimento alla tutela della pubblica incolumità, se si tratti di un reato plurioffensivo, e in secondo luogo, con



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 2/2024

riferimento al patrimonio forestale, se, attraverso la nozione di “bosco” fornita dalla normativa e dalla giurisprudenza, sia possibile stabilire se si è di fronte ad un reato di danno o di pericolo.

Chiudono il numero gli osservatori normativi, giurisprudenziali e dottrinali.

Non ci resta che augurare ai nostri lettori buona lettura e buone ferie.

Andrea di Landro Luca Ramacci Carlo Ruga Riva



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: l 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/CO-MENTARIO+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.



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

Fasc. 2/2024

LA NUOVA DIRETTIVA EUROPEA SULLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE: RAGIONI DELLA RIFORMA E STRUTTURA OFFENSIVA DELLE FATTISPECIE PREVISTE

THE NEW EUROPEAN DIRECTIVE ON CRIMINAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT: REASONS FOR THE REFORM AND THE OFFENSE STRUCTURE OF THE FORESEEN OFFENSES

di Licia SIRACUSA

Abstract. La direttiva 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente costituisce un punto di svolta nel processo evolutivo della potestà normativa penale dell'Unione europea. Essa inaugura l'impiego di un modello di armonizzazione di tipo dettagliato e *totalizzante*, che disciplina in maniera minuziosa tutti i profili penali della materia oggetto di intervento e si spinge sino a prevedere vincoli di ravvicinamento delle discipline di alcuni istituti di parte generale, come la prescrizione del reato. Sul versante della struttura offensiva degli eco-crimini invece, le principali novità riguardano: 1) l'ampliamento della tutela ambientale anche a fattispecie poste a tutela della salute pubblica (danno/pericolo da prodotto) o del clima; 2) la definizione tramite *indicatori* della soglia di rilevanza offensiva necessaria a far scattare l'intervento penale e della *non trascurabile quantità* (di rifiuti o di specie animali e vegetali trafficate); 3) la previsione che i reati-base assumano la forma di fattispecie *aggravate/qualificate dall'evento*, laddove cagionino danni ambientali di enorme portata (c.d. "ecocidio").

Abstract. Directive 2024/1203 on the protection of the Environment through Criminal Law constitutes a turning point in the evolutionary process of the European Union's criminal law powers. It inaugurates the use of a detailed and all-encompassing harmonisation model, which regulates in detail all criminal profiles of the subject matter and goes so far as to provide for approximation constraints of the disciplines of general institutions, such as the statute of limitations. On the offensive structure of eco-crimes, however, the main novelties concern: 1) the extension of environmental protection also to cases placed to protect public health (product damage/hazard) or the climate; 2) the definition by means of indicators of the threshold of offence required to activate criminal intervention and of the non-negligible quantity (of waste or animal and plant species trafficked); 3) the provision that basic-offences take the form of aggravated/qualified criminal offences, where they cause environmental damage of enormous magnitude (so-called 'ecocide').

Parole chiave: Reati ambientali, direttiva europea

Key words: Environmental crimes, European directive



SOMMARIO: 1. La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente del 2008 – 2. La valutazione *ex post* dei risultati dell'implementazione – 3. Le ragioni della riforma e le novità di metodo – 4. La tipizzazione delle offese: il danno/pericolo da prodotto – 4.1. Il danno/pericolo da prodotto nei confronti dell'ambiente – 5. La struttura offensiva delle fattispecie ambientali in senso proprio: inquinamento e rifiuti – 6. Le altre fattispecie incriminatrici: cenni – 7. Considerazioni finali

1. La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente del 2008

La prima direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente (2008/99/CE) aveva rappresentato un punto di approdo e di svolta rispetto ad una tormentata fase di fibrillazione nei rapporti fra Commissione e Consiglio sul modo di intendere il riparto di competenze tra i vecchi pilastri dell'Unione. Con la sua adozione si era di fatto riconosciuta la possibilità che nelle materie afferenti alle politiche comunitarie si potessero adottare direttive a contenuto penale. Oltre che su tale importante versante istituzionale, il nuovo testo aveva poi rappresentato un fondamentale banco di prova rispetto alle tecniche di formulazione dei vincoli di armonizzazione delle fattispecie penali incidenti su ambiti diversi dalle sfere di criminalità soggette alle decisioni quadro.

A distanza di sedici anni dall'entrata in vigore della direttiva però, il bilancio sugli effetti da essa prodotti non si è rivelato pienamente positivo. Lo dimostra il fatto che l'11 aprile 2024, l'Europa ha preso atto della non perfetta riuscita del tentativo di armonizzazione e ha adottato una nuova direttiva sulla tutela penale, che sostituisce quella del 2008, al dichiarato scopo di rimediare ai risultati del tutto insoddisfacenti conseguiti da quest'ultima per il ravvicinamento delle normative penali nazionali e per il rafforzamento del contrasto alla criminalità ambientale¹.

A determinare la scarsa efficacia della prima direttiva aveva concorso, per la verità, un insieme di fattori. Tra questi, - a dispetto dei pronostici - il principale non era provenuto dalla resistenza degli Stati ad accettare le pesanti limitazioni che erano state in tal modo imposte alla libertà di selezione

¹ Il Considerando n. 4 della Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE (consultabile in *GU* dell'UE, serie *L* del 30 aprile 2024) espressamente indica tra le ragioni a fondamento dell'adozione del nuovo testo la necessità di superare le precedenti direttive, in quanto rivelatesi inadeguate a garantire un effettivo ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali di contrasto ai crimini ambientali.



dei fatti punibili², quanto, all'inverso, dall'eccessiva discrezionalità loro lasciata sia sul versante della scelta del regime sanzionatorio - rimasto fuori dall'ambito della direttiva -, sia rispetto alla tipizzazione degli elementi costitutivi delle norme incriminatrici, i cui contrassegni comuni nel testo europeo erano stati delineati in termini eccessivamente vaghi. Il maggiore ostacolo alla piena implementazione era, cioè, derivato dall'eccessivo margine di apprezzamento riservato ai legislatori nazionali circa il modo di intendere il significato dei requisiti minimi delle fattispecie di reato, piuttosto che dalla presunta difficoltà di questi ultimi a metabolizzare l'erosione delle proprie prerogative.

Ex post, è apparso in effetti chiaro che la direttiva presentasse una serie di problemi dal punto di vista delle modalità prescelte per la configurazione degli obblighi di incriminazione. In primo luogo, essa faceva ampio ricorso ad una tecnica di normazione sintetica, incentrata su clausole generali (es. *unlawfull*) e restringeva il proprio l'ambito di applicazione ad un numero contenuto di fattispecie di reato. Il testo era infatti composto da soli dieci articoli, che descrivevano gli elementi strutturali minimi delle fattispecie di reato e si limitavano a stabilire la punibilità del concorso di persone nel reato (art. 4), senza prendere in considerazione altre forme di manifestazione del reato (tentativo, circostanze etc.).

Va però rammentato come al momento dell'approvazione, quelle previsioni, per quanto scarse, rappresentassero il massimo standard perseguibile. In assenza di una precisa base normativa per l'esercizio di una competenza penale in materia di ambiente e alla luce della strenua contrapposizione emersa sul punto fra Commissione e Consiglio, l'intervento di armonizzazione era infatti possibile, soltanto nei limiti tracciati dalle due celebri sentenze della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005³ e del 23 ottobre 2007⁴, che avevano posto fine al contrasto. In entrambe le decisioni, era stato invero chiarito che la suddetta potestà penale potesse essere esercitata unicamente alla stregua di un approccio *minimalista*, ossia, solo se *necessaria* a dare efficace attuazione a norme europee a protezione dell'ambiente e a condizione che essa riguardasse solamente i *reati gravi*

² Anche noi avevamo ipotizzato che l'implementazione del testo sarebbe stata resa difficile dalla ritrosia dei legislatori penali nazionali di adeguarsi alla rigidità dei vincoli di incriminazione imposti dalla direttiva, v. *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. 865 e 866.

³ CGUE 13 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, C-176/03. Per un commento alla pronuncia si rinvia al nostro *Tutela ambientale: Unione Europea e diritto penale fra decisioni quadro e direttive*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, p. 773 e ss. e bibliografia *ivi* menzionata.

⁴ CGUE 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, C-440/05, da noi commentata in *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale: un nuovo "tassello" della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Riv. it. D.P.P.*, 2008, p. 241 e ss.



(*minimum standard*)⁵. Venivano pertanto richiamati, da un lato, il parametro del perseguimento dell'effetto utile (criterio c.d. "*funzionalista*") e, dall'altro lato, la meritevolezza di pena/gravità delle violazioni punite (criterio di proporzione – *extrema ratio*)⁶.

La direttiva 2088/99 si uniformava pienamente ai suddetti *dicta*. Nell'enucleare il proprio campo di applicazione, essa sottolineava infatti come i vincoli di incriminazione introdotti riguardassero soltanto le violazioni più gravi delle disposizioni del diritto comunitario a tutela dell'ambiente (Considerando n. 10), tanto sotto il profilo dell'offesa arrecata all'interesse protetto (Considerando n. 5), quanto dal punto di vista dell'elemento soggettivo, circoscritto al dolo e alla colpa grave (Considerando n. 7). Al Considerando n. 12 veniva inoltre ribadito come fra i suoi scopi principali vi fosse proprio l'adozione di *norme minime* di armonizzazione e come gli Stati rimanessero in ogni caso liberi di mantenere o di prevedere misure più stringenti, volte a rendere più efficace la tutela penale dell'ambiente, purché compatibili con il Trattato.

Tale *minimum standard* trovava poi perfetta corrispondenza nella struttura delle fattispecie descritte.

Sotto il profilo dell'elemento oggettivo, la gran parte di queste era infatti costruita come reato di danno o di pericolo concreto, nei confronti dell'ambiente o della vita e dell'incolumità delle persone. Gli illeciti indicati all'art. 3 lett. a), b), d) ed e) venivano sanzionati, ove *provocassero* o *potessero provocare* il decesso o le lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo, della flora o della fauna.

Anche rispetto alle pochissime fattispecie di *mera condotta*, l'obbligo di incriminazione era stato circoscritto alle offese più gravi. Per la spedizione transfrontaliera di rifiuti, si richiedeva la non trascurabile quantità degli stessi (art. 3 lett. c), mentre per l'uccisione, la distruzione, il prelievo e il possesso di esemplari di specie animali e vegetali protette e per la loro commercializzazione, o per la commercializzazione dei loro prodotti occorreva una quantità non trascurabile di esemplari ed un impatto non trascurabile sullo stato di conservazione della specie (art. 3 lett. f e g).

Apparivano infine connotate di un evidente disvalore oggettivo rispetto all'interesse ambientale le due residue fattispecie di cui all'art. 3 lett. h) ed i), le quali punivano, rispettivamente: qualunque azione che cagionasse un deterioramento significativo di un habitat interno ad un sito

⁵ Punto 48 della Sentenza 13 settembre 2005 e punto 66 della sentenza 23 ottobre 2007.

⁶ In tal senso, per tutti, BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2012, p. 56 e ss.



protetto (art. 3 lett. h) e la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione nel mercato e l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono (art. 3 lett. i).

La sfera della tipicità risultava quindi ulteriormente ristretta dalla previsione di una clausola di *illiceità speciale*. L'art. 2 stabiliva che le infrazioni previste acquisissero rilevanza penale soltanto se *illicite*; e cioè, solo se realizzate in violazione degli atti legislativi adottati ai sensi del Trattato CE od Euratom, elencati in appositi allegati; o di regolamenti amministrativi o decisioni adottate da un'autorità competente di uno Stato Membro, che dessero attuazione alla legislazione comunitaria. Entrambi i tipi di fonte richiamata riguardavano, in prevalenza, la materia ambientale.

Il ricorso ad un modello di illecito incentrato sull'inosservanza di prescrizioni si poneva in linea con le soluzioni adottate a livello nazionale dalla gran parte degli Stati UE, i quali subordinano la punibilità delle condotte tipiche al superamento della soglia di rischio consentito tracciata dalla normativa extrapenale di settore o dai provvedimenti amministrativi di attuazione della stessa⁷.

L'impiego di un rinvio di tipo *recettizio* alle *sole* fonti richiamate in allegato aveva poi l'indubbio pregio di conferire stabilità e maggiore determinatezza al contenuto della clausola integratrice del precetto penale, sottraendola ai mutamenti della disciplina richiamata⁸. D'altro canto, però, la fissità dell'eterointegrazione risultava insufficiente, perché costituiva un ostacolo oggettivo all'immediato adeguamento del contenuto dell'illecito ad eventuali successivi aggiornamenti di tipo tecnico della corrispondente normativa di settore. A causa della natura recettizia, non potevano, per esempio, assumere rilevanza le modifiche *in peius* o *in melius* di valori soglia stabiliti dagli atti UE elencati in allegato, integranti il requisito di illiceità delle condotte. Il che - con tutta evidenza -

⁷ Lo avevamo già segnalato in *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 891 e ss. Sul punto, si legga anche RUGA RIVA, *I reati ambientali: uno sguardo comparatistico*, passim, documento del Gruppo di Lavoro istituito dall'Associazione italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP) per lo studio di una riforma dei reati contro la salute privata e pubblica e contro l'incolumità privata e pubblica, consultabile in https://www.aipdp.it/allegato_prodotti/120_003_Ruga_Riva_ambiente_per_Associazione.pdf.

⁸ A chiarire che il rinvio fosse da intendere come rigido era il Considerando n. 15, il quale precisava come le successive modifiche degli atti legislativi richiamati in allegato non sarebbero state automaticamente ricomprese nell'ambito applicativo della direttiva.

Più in generale, sui vantaggi del rinvio *recettizio* alle disposizioni di fonte europea, BERNASCONI, *L'influenza del diritto comunitario sulle tecniche di costruzione della fattispecie penale*, in *Ind. pen.*, 1996, p. 454 e ss.; BERNARDI, *Diritto comunitario e diritto penale agro-alimentare*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare* (Atti del convegno "A. Carrozza", Firenze, 21/11/1997), Milano, 1997, p. 102 e ss.; Id., *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1999, p. 353-355.



esponesse la normativa penale al rischio di una rapida obsolescenza, rispetto ai progressi delle conoscenze scientifiche in materia ambientale, recepiti nelle norme tecniche di rinvio⁹.

Il carattere rigido del rinvio non rappresentava però l'unico punto debole della direttiva. La lacuna più evidente concerneva, per la verità, la mancata previsione di obblighi di armonizzazione in ambito sanzionatorio.

Per quanto non fosse addebitabile ad una libera scelta della Commissione, ma costituisse il frutto del divieto stabilito dalla Corte di Giustizia per le materie del pilastro comunitario di prevedere tramite direttive vincoli di ravvicinamento relativi alle sanzioni penali, tale *deficit* comunque indeboliva la complessiva efficacia del processo di ravvicinamento delle disposizioni penali a tutela dell'ambiente. Era infatti proprio sul versante della tipologia e della misura delle risposte sanzionatorie che le legislazioni penali statali in materia di ecocreati presentavano il maggior grado di disomogeneità¹⁰.

2. La valutazione *ex post* dei risultati dell'implementazione

La valutazione del livello di implementazione della direttiva - avviata dalla Commissione nel 2016 e conclusasi con la pubblicazione del Report finale nell'ottobre del 2020 - ha disvelato un quadro abbastanza sconcertante rispetto al conseguimento dell'obiettivo, originariamente perseguito, di raggiungere un livello di sufficiente armonizzazione delle legislazioni penali nazionali a tutela dell'ambiente. L'adeguamento di queste ultime ai vincoli imposti dal testo è avvenuto in modo discontinuo ed eterogeneo, a causa dell'ampio margine di discrezionalità lasciato agli Stati circa il modo di intendere i termini vaghi utilizzati dalla direttiva per la descrizione delle condotte penalmente rilevanti¹¹.

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

⁹ Segnala come nei casi di eterointegrazione in chiave di specificazione tecnica da parte di fonti di rango europeo sarebbe opportuno prevedere l'estensione del precetto penale anche alle modifiche successive degli atti richiamati, MARTUFI, *Eterointegrazione penale e norme europee: il caso della legislazione penale alimentare*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2012, p. 708-709.

¹⁰ In proposito, sia nuovamente consentito rinviare al nostro *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 886 e ss.

¹¹ *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.



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, per via della 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. Tale scelta, seppur maggiormente fedele al contenuto delle prescrizioni imposte dal testo, ha prodotto nondimeno l'opposto effetto di una troppo rapida obsolescenza della disciplina penale in relazione ai mutamenti che investono la regolamentazione extrapenale richiamata.

Anche il versante dell'implementazione dei requisiti offensivi del fatto ha registrato esiti insoddisfacenti, a causa della 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*”, affidando di fatto alla giurisprudenza il compito di definire gli effettivi contorni dell'offesa.

In assenza di precisi parametri normativi per la determinazione del carattere “sostanziale” della lesione cagionata alle matrici ambientali, in alcuni ordinamenti statali, si è scelto di descrivere in modo altrettanto vago l'evento lesivo. Negli ordinamenti che hanno invece preferito utilizzare definizioni più precise, sono stati selezionati i più disparati contrassegni di rilevanza dell'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'ambiente¹².

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 gravosa¹³.

¹² Su tali profili, si legga PERRONE, *Politiche europee e criminalità ambientale: proposte di riforma e possibili riflessi interni*, in *Leg. pen.*, 2/2/2024, p. 3 e ss.

¹³ Per un'analisi delle soluzioni adottate in alcuni degli Stati membri, si legga RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in questa *Rivista*, n. 4/2018, p. 1 e ss.



La Commissione ha infine segnalato come analoghi problemi di non uniforme implementazione della direttiva abbiano riguardato la trasposizione della nozione di “*quantità non trascurabile di rifiuti*” oggetto del traffico illecito. Anche in tal caso, talvolta, si è scelto di riprendere letteralmente l’espressione usata dal legislatore europeo; altre volte invece, si è preferito ricorrere all’indicazione di soglie di carattere quantitativo.

Indubbiamente, il ricorso ad una tecnica di normazione sintetica, incentrata su formule elastiche, del tutto prive di precisi riferimenti quantitativi o numerici (danni rilevanti, quantità trascurabile, deterioramento significativo etc.), si è rivelato, *a posteriori*, letale per l’uniforme implementazione dei vincoli imposti a livello sovranazionale.

Nondimeno, è altrettanto innegabile come ciò risulti in qualche modo connaturato al processo di armonizzazione dall’alto delle fattispecie penali. Alle disposizioni di una direttiva non può certo richiedersi il medesimo livello di precisione e di chiarezza che ci si aspetta dalle norme penali interne. In quanto rivolti agli Stati, gli obblighi di incriminazione devono infatti garantire un margine di discrezionalità, sufficiente a consentire l’adeguamento dei singoli sistemi penali nazionali. In definitiva, è dal corretto bilanciamento fra gli estremi opposti di una *piena* determinatezza, da un lato, e di una *massima* vaghezza, dall’altro lato, che vengono a dipendere le *chances* per una buona riuscita dell’intervento di ravvicinamento delle legislazioni penali¹⁴.

Infine, se sul fronte dei contenuti dei *precetti* penali, l’implementazione della direttiva ha registrato una fortissima varietà di soluzioni a livello nazionale, una ancor maggiore frammentazione ha riguardato il versante delle *sanzioni*. In tale ambito, liberi dai vincoli di armonizzazione, i singoli Stati hanno in effetti proceduto in ordine sparso. Ne è derivato un quadro composito, contrassegnato da una forte discontinuità rispetto ai tipi, ai livelli e ai regimi applicativi delle sanzioni previste (soprattutto con riguardo a quelle pecuniarie); un panorama talmente variegato da rendere impossibile la comparazione fra i diversi sistemi¹⁵.

La frammentazione delle riposte nazionali ha peraltro riguardato non soltanto l’ambito delle pene principali, ma anche quello delle sanzioni accessorie, soggette a discipline molto diverse fra i vari ordinamenti statali.

¹⁴ Sul punto, ancora una volta, BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell’Unione Europea: problemi e prospettive*, cit., p. 67.

¹⁵ 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.



3. Le ragioni della riforma e le novità di metodo

Nel Report conclusivo della procedura di valutazione della direttiva 2008/99/CE, la Commissione aveva suggerito una serie di azioni strategiche da mettere in atto per superare le principali disfunzioni della normativa vigente. Si era, in primo luogo, segnalata la necessità che la nuova Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente utilizzasse 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.

Al centro degli obiettivi da perseguire era stata collocata l'esigenza di procedere ad una più penetrante opera di armonizzazione delle risposte sanzionatorie, la cui forte disomogeneità tra i singoli Stati veniva considerata una delle principali cause dell'inefficacia dell'azione di contrasto ai crimini ambientali a livello europeo. Su tale versante, il testo in particolare sollecitava la previsione 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 raccomandava infine l'imposizione di precisi obblighi di armonizzazione rispetto alla responsabilità da reato delle persone giuridiche, settore anch'esso non scalfito dalla direttiva vigente, al pari del profilo sanzionatorio.

Non mancavano da ultimo suggerimenti relativi al consolidamento del *law enforcement*: adozione di più efficaci programmi di formazione e di specializzazione per gli operatori delle forze dell'ordine e miglioramento della cooperazione delle autorità di contrasto sia tra gli Stati membri, sia all'interno dei singoli Stati per colmare i deficit di coordinamento fra i vari organi di polizia impegnati nel contrasto a fenomeni criminali contigui a quelli ambientali, 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 lungo iter di revisione che ha condotto all'adozione della Direttiva 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.

Ancora una volta, la materia ambientale si pone come snodo cruciale nel processo evolutivo della potestà armonizzatrice penale dell'Unione. La nuova direttiva senza dubbio rappresenta un punto di svolta non soltanto rispetto al suo specifico settore di intervento - il diritto penale ambientale



- ma anche, sul versante più generale dell'avanzamento dell'armonizzazione di fonte europea¹⁶.

In effetti, già da una rapida lettura, emergono chiaramente una serie di importanti novità, riguardo il metodo utilizzato per il ravvicinamento delle legislazioni penali interne.

La tecnica di normazione sintetica impiegata nella precedente direttiva cede il passo ad un modello di armonizzazione dettagliata che riduce al minimo il ricorso a clausole generali e a formule elastiche e si profonde in una sequenza di definizioni. Inoltre, il cospicuo numero di articoli di cui la direttiva si compone (trenta) - più che raddoppiato rispetto al passato (dieci) - segnala una notevole estensione del suo campo di intervento. Oltre alle norme riguardanti gli elementi essenziali delle fattispecie di reato e la tipologia e misura delle pene principali per le persone fisiche e per le persone giuridiche, il testo contiene vincoli di disciplina relativi alle pene accessorie, alla competenza giurisdizionale e agli strumenti di investigazione e cooperazione fra la autorità preposte alla prevenzione dei crimini ambientali.

Sul versante del diritto penale sostanziale poi, alla previsione della punibilità del tentativo, del concorso di persone e del favoreggiamento (art. 4), già presente nella direttiva del 2008, si affiancano una serie di disposizioni concernenti le circostanze aggravanti (art. 8) e attenuanti (art. 9).

L'ampiezza dei profili presi in considerazione e la cura per i dettagli non costituiscono però gli unici elementi di innovazione. Un ulteriore avanzamento si registra sul fronte della previsione di obblighi di armonizzazione riguardanti alcuni istituti di parte generale. Colpisce in particolare l'introduzione di vincoli di ravvicinamento relativi ai termini di prescrizione degli ecoreati (art. 11); elemento di assoluta novità nell'ambito della legislazione penale di fonte europea, con l'unica eccezione della direttiva PIF del 2017.

Mosso dalla consapevolezza che gli istituti della punibilità condizionino *a valle* l'efficacia dell'azione di contrasto ai fenomeni criminali oggetto di armonizzazione, il legislatore europeo ritiene ora possibile avventurarsi lungo il sentiero accidentato del ravvicinamento delle regole del tempo estintivo del reato; e ciò, non più, unicamente ove in gioco vi sia il nucleo duro della tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma per tutti i campi di materia interessati dall'adozione di direttive penali, ai sensi dell'art. 83 TFUE.

Tale mutamento di prospettiva presenta però non poche controindicazioni sia di carattere

¹⁶ Come osservato da NIETO MARTIN, *The directive for the criminal protection of the environment: a new model for the harmonisation of criminal law*, in RICCARDI - PATERRA - BIANCHI - RUGANI - CASTELLANO - PETRUCCO, *I novellati art. 9 e 41 della Costituzione. L'ambiente nel delicato equilibrio tra mercato, amministrazione e giustizia penale*, Atti di Convegno (Pisa, 24 e 25 novembre 2023), Pisa, 2024, p. 273, il quale definisce tale nuovo modello di armonizzazione "un'armonizzazione 2.0".



generale, sia relative al tema specifico della prescrizione del reato.

Quanto alle prime, poiché l'Unione interviene a ravvicinare le discipline interne allo scopo di irrobustire la risposta di "contrasto" ai fatti di reato, è evidente che i vincoli di armonizzazione imposti in materia di prescrizione o rispetto ad altri istituti della punibilità tendano ad allargare l'area di quest'ultima, piuttosto che a favorire effetti di non punibilità, in chiave deflattiva. Il che oggettivamente stride con la *ratio* assegnata a molte di tali misure a livello nazionale, ove esse sovente svolgono una funzione di bilanciamento dell'ipertrofia penalistica, di restringimento della sfera della punibilità in concreto e talvolta, come nel caso della prescrizione appunto, anche di adeguamento della dinamica sanzionatoria alle funzioni della pena. L'imposizione di vincoli di ravvicinamento *in malam partem* rischia, così, di innescare importanti corto-circuiti tra l'ordinamento dell'Unione e gli ordinamenti statali.

Con riguardo al tema specifico della prescrizione, non può poi trascurarsi come la vicenda "Taricco" e i vincoli imposti dalla direttiva 2017/1371 sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE (che ne stava sullo sfondo) abbiano ampiamente dimostrato quanto risultino complessi gli interventi di armonizzazione dall'alto delle discipline nazionali di tale materia, data la notevole eterogeneità che queste ultime presentano, vuoi sul versante dell'inquadramento giuridico della misura (sostanziale, processuale, mista), vuoi nei rispettivi regimi applicativi¹⁷.

In assenza di una cornice normativa che armonizzi l'istituto della prescrizione in quanto tale, dirimendo a monte alcuni nodi critici fondamentali - relativi, per esempio, alla sua natura giuridica, al calcolo della sua ampiezza temporale, alla previsione di reati imprescrittibili, alla decorrenza del termine iniziale e finale, al rapporto con i tempi dell'accertamento processuale (sospensioni e interruzioni) ecc. - i tentativi di operare un ravvicinamento cursorio, limitato, cioè, alla durata del tempo estintivo rispetto agli specifici fenomeni criminali oggetto di singole direttive penali, può rilevarsi inutile o, persino, dannoso. Da un lato, la predeterminazione dell'estensione, per così dire, tabellare della prescrizione non è da sola sufficiente ad evitare il rischio del sopravvenire della non punibilità, ove non vi sia altrettanta uniformità delle discipline nazionali con riguardo alle fattispecie interruttrive e sospensive. D'altro canto, interventi di questo tipo rischiano di legittimare interpretazioni delle normative nazionali di settore in contrasto con i principi fondamentali dei diversi

¹⁷ Per un'analisi comparatistica della disciplina della prescrizione in Italia, Germania, Francia, Grecia, Estonia, Spagna, Olanda, Austria, Polonia, Svezia, Svizzera, Ungheria, Regno Unito e Stati Uniti si legga il volume HEGER - JEBBERGER - NEUBACHER - SATZGER - WERLE, *Die Verjährung als Herausforderung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Strafsachen. Entwicklung eines Harmonisierungsvorschlags*, Baden-Baden, 2021.



ordinamenti nazionali, con il rischio di innescare pericolosi conflitti fra Corti interne e Corti sovranazionali¹⁸.

Per la verità, la direttiva 2024/1203 prova ad abbozzare un *minimum* di armonizzazione anche del regime generale della prescrizione. Al Considerando n. 50 stabilisce infatti che i termini iniziali dovrebbero decorrere dal momento di commissione del reato o dal momento in cui il reato viene scoperto e precisa altresì che le legislazioni nazionali possono prevedere compassi temporali più brevi di quelli indicati a livello europeo, ma soltanto se contemplano fattispecie interruttive e sospensive capaci di dilatare il tempo della non punibilità in concomitanza con il compimento di specifici atti.

Si tratta però, con tutta evidenza, di un passaggio troppo rapido e per questo, del tutto inadeguato a chiarire aspetti centrali delle complesse questioni teoriche che la disciplina della prescrizione sottende.

Prima di passare all'analisi delle novità introdotte sullo specifico versante degli ecocrimini, siano consentite altre brevi annotazioni circa il metodo di armonizzazione utilizzato.

L'intento di aggirare il problema che l'azione di ravvicinamento delle legislazione possa *a posteriori* rivelarsi inefficace e, nella sostanza, meramente simbolica ha spinto il legislatore europeo non solo ad abbandonare il modello di un'armonizzazione ristretto ai *requisiti costitutivi minimi* delle fattispecie di reato, per abbracciarne un altro di tipo *totalizzante* che investe tutti gli elementi del reato e persino la gran parte delle sue forme di manifestazione, ma ha, altresì, condotto all'elaborazione di un testo normativo complesso, composto da un numero elevato di Considerando.

Tale eccesso di precisione ha prodotto come risultato la presenza di un insieme nutrito di norme definitorie o para-definitorie che irrigidiscono il contenuto dei vincoli imposti, a danno di un'agevole implementazione. Cosicché, la nuova direttiva rischia di imbattersi in un pericoloso corto circuito. I rimedi da essa approntati per superare i limiti del precedente tentativo di armonizzazione potrebbero in futuro rivelarsi peggiori del male.

Se infatti il punto debole della direttiva del 2008 era costituito dall'estrema vaghezza delle nozioni impiegate, d'altro canto, la sovrabbondanza definitoria della nuova direttiva si presta ad impattare altrettanto pericolosamente sugli ordinamenti interni, non foss'altro che per alcune discrepanze di tipo terminologico. Basti, per esempio, pensare alla descrizione dell'evento lesivo del reato, che la direttiva qualifica come *danno* e che alcuni ordinamenti nazionali definiscono invece in

¹⁸ Su questi temi e sui vincoli di armonizzazione in materia di prescrizione contenuti nella direttiva PIF, sia consentito rinviare al nostro *Oblio e memoria del reato nel sistema penale*, Torino, 2022, Capitolo V, p. 300 e ss.



modo differente, come compromissione, pregiudizio, deterioramento etc.

Tuttavia, non si può essere certi che la strada tracciata verrà seguita in futuro per le altre direttive penali. È probabile, infatti, che la ricerca della maggiore precisione possibile sia apparsa al legislatore europeo l'unico valido antidoto contro le oggettive difficoltà di armonizzazione poste dalla complessità della materia ambientale (di per sé connotata da un elevato grado di tecnicismo e da nozioni ontologicamente vaghe: ecosistema, qualità delle matrici ambientali, sviluppo sostenibile etc.). In ambiti immuni da problemi di tale natura, l'Unione potrebbe non reputare necessario l'impiego di un metodo normativo iper-dettagliato e rimanere pertanto ancorata all'approccio tradizionale, basato su una normazione più snella.

Con riguardo alle tecniche di armonizzazione utilizzate, non va da ultimo sottovalutato un altro importante aspetto di novità.

La direttiva si sofferma non solo sull'istituto della prescrizione, ma anche su altre categorie di parte generale, specificandone portata e rilevanza. Stabilisce, per esempio, la punibilità a titolo anche di dolo eventuale delle condotte illecite che cagionino la morte o gravi danni alle persone oppure, la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto, della qualità dell'aria, dell'acqua o del suolo o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi a tale ecosistema, o a habitat, o alla qualità dell'aria, del suolo e delle acque (Considerando 26). Si precisa poi che il significato di grave negligenza vada inteso tenendo conto della pertinente giurisprudenza della Corte di Giustizia (Considerando 27).

La scelta di prevedere vincoli di disciplina concernenti la struttura e l'oggetto dell'elemento soggettivo del reato rischia però di ingenerare incongruenze di carattere dogmatico, difficili da gestire sul fronte del diritto interno. Il Considerando n. 26 ne costituisce un chiaro esempio. Esso inserisce tra gli elementi oggetto del dolo eventuale anche eventi che rilevano quali elementi costitutivi di altrettante figure qualificate o aggravate di reato (art. 3 par. 3 lett. a) e b). Il che - com'è evidente - stride con l'impostazione del nostro ordinamento, che configura i reati aggravati dall'evento come ipotesi di responsabilità oggettiva (l'evento ulteriore, prevedibile ed evitabile, non deve essere voluto). Né il problema verrebbe risolto, attribuendo a tali eventi più gravi il rango di circostanze aggravanti, tenuto che per l'imputazione soggettiva di queste ultime, non occorre il dolo, ma è sufficiente il coefficiente minimo di colpevolezza della mera conoscibilità.

4. La tipizzazione delle offese: il danno/pericolo da prodotto



Come segnalato, non poche e non di scarsa rilevanza sono le novità introdotte dalla direttiva sul versante del diritto penale dell'ambiente in senso stretto.

La più evidente è costituita dall'incremento del numero delle fattispecie di reato (se ne contano ben venti). Sul versante politico criminale, tale dato segnala che vi è la precisa volontà del legislatore europeo di rafforzare il livello di protezione dell'ambiente, mentre dal punto di vista teorico, esso sancisce un avvenuto mutamento di prospettiva circa il modo di intendere l'oggetto della tutela penale ambientale. Quest'ultimo viene infatti ampliato rispetto alla precedente direttiva, sino a ricomprendere norme incriminatrici riconducibili alla sfera della responsabilità penale per offese a carico del clima¹⁹ o per danni da prodotto²⁰.

¹⁹ Si vedano: 1) l'art. 3 par. 2 lett. s) che prevede l'obbligo di punire la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione, l'uso, o il rilascio delle sostanze che riducono lo strato di ozono, allo stato puro o sotto forma di miscele, di cui all'articolo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2024/590 del Parlamento europeo e del Consiglio (38), o la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature, e di loro parti, che contengono le sostanze che riducono lo strato di ozono di cui all'articolo 2, lettera b), di detto regolamento o il cui funzionamento dipende da tali sostanze; 2) art. 3. par. 2 lett. t) che sanziona la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione, l'uso, o il rilascio dei gas fluorurati a effetto serra, allo stato puro o sotto forma di miscele, di cui all'articolo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2024/573 del Parlamento europeo e del Consiglio (39) o la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature, e di loro parti, che contengono i gas fluorurati a effetto serra di cui all'articolo 2, lettera b), di detto regolamento o il cui funzionamento dipende da tali gas, o la messa in funzione di tali prodotti e apparecchiature.

²⁰ Si tratta delle seguenti fattispecie: 1) l'art. 3 par. 2 lett. b), che incrimina l'immissione sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l'uso del prodotto da parte di molti utenti, a prescindere dal loro numero, comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; 2) l'art. 3 par. 2 lett. c) che punisce la fabbricazione, l'immissione o la messa a disposizione sul mercato, l'esportazione o l'uso di sostanze, sia allo stato puro che all'interno di miscele o articoli, compresa la loro incorporazione negli articoli, se tale condotta provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora, e: i) è soggetta alle restrizioni di cui al titolo VIII e all'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (18); ii) è vietata a norma del titolo VII del regolamento (CE) n. 1907/2006; iii) non è conforme al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio; iv) non è conforme al regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio; v) non è conforme al regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio; oppure i) è vietata a norma dell'allegato I del regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio; 3) l'art. 3 par. 2 lett. d) che sanziona la fabbricazione, l'impiego, lo stoccaggio, l'importazione o l'esportazione di mercurio, composti del mercurio, miscele di mercurio e prodotti con aggiunta di mercurio, se tali condotte non sono conformi ai requisiti di cui al regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio (23) e provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; 4) l'art. 3 par. 2 lett. s), ove si punisce la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione, l'uso, o il rilascio delle sostanze che riducono lo strato di ozono, allo stato puro o sotto forma di miscele, di cui all'articolo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2024/590 del Parlamento europeo e del Consiglio, o la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature, e di loro parti, che contengono le sostanze che riducono lo strato di ozono di cui all'articolo 2, lettera b), di detto regolamento o il cui funzionamento dipende da tali sostanze.



Poiché non è possibile in questa sede sviluppare un'analisi completa di ciascuna di tali incriminazioni, ci si soffermerà soltanto su alcune di esse, selezionate come esempi paradigmatici del nuovo volto delle eco-aggressioni di matrice europea.

Il riferimento è, in particolare, alla fattispecie prevista all'art. 3 par. 2 lett. b) che punisce l'immissione sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l'uso del prodotto da parte di molti utenti, a prescindere dal loro numero, comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora.

Ad un primo esame, tale incriminazione pare avvicinarsi molto al delitto di *mise en danger de la personne* previsto all'art. 223-1 del codice penale francese. Ad essere sanzionata è infatti una condotta considerata rischiosa per l'ambiente - la messa in commercio di un prodotto destinato all'uso su larga scala -, compiuta in violazione di un divieto o di un obbligo normativamente imposto, se da essa scaturiscono scarichi immissioni o emissioni inquinanti e, in più, l'effettiva lesione o messa in pericolo dell'ambiente, oppure della salute o della vita delle persone²¹. Con riguardo alla modalità di realizzazione che comporta un'offesa a beni personali, la norma configura un *delitto di pericolo personale*, nel quale *il rischio da prodotto* a carico dei beni finali - salute, vita, incolumità fisica - viene in rilievo, nella misura in cui la portata offensiva della condotta tipica si concretizzi in una situazione di danno o di pericolo effettivo nei confronti delle oggettività giuridiche individuali, tutelate, in qualità, per l'appunto, di beni finali²².

In ambito dogmatico, il ricorso a tale categoria di illecito - reato di pericolo individuale/personale - viene in genere motivato, da una parte, richiamando l'esigenza di superare le difficoltà relative all'accertamento del nesso causale tipiche dei delitti di evento dannoso e dall'altra

²¹ Tale tipo di illecito avrebbe la funzione di emancipare la tutela della salute da un paradigma di tipo pubblicistico (salute pubblica/bene collettivo a soggettività indeterminata), ancorandola alla concreta messa in pericolo della vita o della salute di singoli individui. Per una riflessione su potenzialità e limiti dei reati di pericolo individuale e personale, soprattutto, GARGANI, *Delitti di pericolo personale e individuale. Osservazioni in prospettiva di riforma*, in *Leg. pen.*, 9.9.2020, p. 2 e ss., ma anche, con particolare riferimento al settore degli stupefacenti, M. Gambardella, *Illeciti in materia di stupefacenti e riforma dei reati contro la persona: un antidoto contro le sostanze velenose*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 449 e ss.

²² Più precisamente, l'illecito in commento, integra un'ipotesi specifica e tassativa di reato di pericolo personale che punisce non una condotta di generica messa in pericolo della vita o dell'incolumità altrui in conseguenza dello svolgimento di un'attività pericolosa, ma quella *particolare* messa in pericolo di tali beni, causata dal compimento di un'attività inquinante (messa in commercio di prodotti il cui uso su larga scala comporta scarichi, immissioni ed emissioni inquinanti).



parte, in ragione della necessità di garantire “*adeguata ‘copertura’ penale alle ipotesi di messa in pericolo di beni personali che non rientrino né nel tentativo di lesioni personali o di omicidio, né nelle fattispecie di pericolo comune, inteso come pericolo collettivo incombente su una pluralità indeterminata di consociati*”²³.

Nel breve spazio di questo contributo, non ci è consentito analizzare *funditus* i punti di forza e i nodi problematici di tale modello di illecito. Ci si limita, pertanto, a segnalare come uno dei suoi più rilevanti profili critici sia rintracciabile nel dato che rimanga incerto il ruolo da assegnare all’evento lesivo a danno dei beni personali-finali all’interno della struttura del reato. Non è infatti chiaro se tale risultato offensivo debba rilevare come elemento costitutivo dell’illecito, oppure come condizione obiettiva di punibilità *intrinseca*.

A prescindere dalle ricadute che la scelta dell’una o dell’altra opzione teorica porrebbe sul versante dell’imputazione soggettiva dell’evento, sotto il profilo oggettivo, entrambe le soluzioni postulano un oggettivo approfondimento dell’offesa, rispetto al pericolo (comune) generato dalla condotta base nei confronti della salute pubblica.

Da tale spostamento in avanti della soglia lesiva discende, tuttavia, una serie di problemi.

Innanzitutto, viene nella sostanza azzerata la finalità preventiva propria di tali tipi di fattispecie, poiché si richiede la necessaria verifica dell’evento che la norma incriminatrice mirerebbe a prevenire²⁴. Rimane inoltre insuperato l’ostacolo di fondo che lo schema di incriminazione dovrebbe tendere a superare; ossia, le difficoltà di accertamento del rapporto di causalità condotta-evento. Ciò in quanto è del tutto evidente che la presenza nella struttura del fatto di un evento di danno/pericolo individuale impone di passare per le forche caudine della ricostruzione del nesso eziologico²⁵.

Vi sono poi altre ragioni per la quali la fattispecie in commento non convince. Il fatto che essa richieda il verificarsi di un pericolo concreto individuale *versus* la vita o l’incolumità della persona o l’effettiva lesione di tali beni denota invero un radicale mutamento nel modo di intendere i lineamenti

²³ Testualmente, *Relazione finale* alla Proposta di riforma dei reati contro la salute privata e pubblica e contro l’incolumità privata e pubblica, elaborata dal gruppo di lavoro per la riforma dei reati dolosi contro la persona, costituito dall’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale, in *La riforma dei reati contro la persona. Proposte del gruppo di lavoro dell’AIPDP. Atti del seminario di discussione in collaborazione con il DiPLap*, a cura dell’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale e del Laboratorio Permanente di Diritto e Procedura Penale, 2023, p. 810 e ss.

²⁴ In tal senso, C. Perini, *Osservazioni sulla categoria dei delitti di pericolo concreto individuale nella proposta di riforma*, in *La riforma dei reati contro la persona*, cit., p. 883.

²⁵ Sui problemi di accertamento del nesso causale sollevati dai reati di pericolo, con particolare riferimento alla responsabilità da prodotto, per tutti, C. Piergallini, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, p. 278 e ss.



del bene della salute pubblica. Quest'ultimo non viene qui considerato alla stregua di un bene collettivo a soggettività indeterminata, ma al contrario, rileva quale bene di categoria, derivante dalla mera *sommatoria* della salute di singoli individui.

Tale prospettiva è forse parsa al legislatore UE l'unica in linea con il parametro del *minimum standard* di armonizzazione, che impone di restringere i vincoli europei di ravvicinamento delle legislazioni penali alle infrazioni più gravi. In un'ideale scala di progressione criminosa delle offese rivolte alla salute pubblica, il danno o il pericolo concreto contro la salute di singoli individui costituisce in effetti il gradino finale. Sennonché, com'è evidente, ragionando in questo modo, il bene della salute pubblica viene svuotato del suo contenuto tipico e finisce con il perdere la fisionomia di interesse o bene giuridico autonomo, per assumere la portata di un bene intermedio, la cui tutela viene vista come una forma anticipata di protezione di altri beni individuali-finali (vita, incolumità personale, salute individuale²⁶).

Secondo una più consolidata (e condivisibile) concezione però, la salute pubblica va più correttamente intesa quale bene giuridico a sé stante, a carattere collettivo e a soggettività indeterminata, qualitativamente distinto dai singoli beni individuali eventualmente lesi e, per questo, destinato ad essere offeso “*sempre in misura varia, ma necessariamente potenziale*”²⁷. Sicché, la caratura sovraindividuale e pubblica del bene non dipende dalla distanza dell'angolo d'osservazione prescelto - la dimensione pubblica quale semplice proiezione estensiva della dimensione individuale -, ma connota di un diverso significato il bene stesso, rendendolo un'oggettività giuridica distinta a carattere “diffuso”²⁸.

Agli spetti problematici appena segnalati, si aggiungono ulteriori profili di complessità.

Se per la parte in cui incrimina una condotta pericolosa in quanto *in concreto* lesiva della vita e dell'incolumità individuale, la fattispecie in commento risulta affine al delitto di *mise en danger* del sistema francese, d'altro canto, essa presenta almeno un altro elemento, che appare del tutto eterogeneo rispetto allo schema classico di tale tipo di illecito. L'art. 3 par. 2 lett. b) richiede infatti

²⁶ Considerano la tutela della salute pubblica come una forma di protezione anticipata di protezione di beni individuali, G. Fiandaca, *Il «bene giuridico» come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in A. Stile (cur.), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985, p. 43 e ss., Id., *Sul bene giuridico. Un consuntivo critico*, Torino, 2014, p. 88 e S. Corbetta, *I delitti contro l'incolumità pubblica*, t. I, *I delitti di comune pericolo mediante violenza*, in G. Marinucci, E. Dolcini (dir.), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Padova, 2003, p. 20.

²⁷ In tal senso, M. Donini, *Modelli di illecito penale minore. Un contributo alla riforma dei reati di pericolo contro la salute pubblica*, in M. Donini, D. Castronuovo (cur.), *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, Padova, 2007, p. 209.

²⁸ Come opportunamente evidenziato, tra gli altri, anche da L. Tumminello, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. cont.- Riv. trim.*, 2013, p. 286 e 287.



che il pericolo (comune) generato dall'immissione in commercio del prodotto cagioni, *prima*, un evento lesivo intermedio, consistente nello scarico, nell'emissione o nell'immissione di un *quantitativo* di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque, dal quale, *poi*, scaturisca la messa in pericolo o la lesione effettiva della vita o dell'incolumità di una o più persone. Si tratta, in altre parole, di un reato di condotta a forma vincolata e a doppio evento, connotato da una struttura talmente farraginoso, da farne apparire impossibile una corretta implementazione nell'ordinamento interno.

D'altro canto, se pure si riuscisse ad introdurla nella legislazione interna, una fattispecie così costruita si esporrebbe ad ostacoli applicativi davvero insormontabili; principalmente a causa delle difficoltà che sorgerebbero rispetto all'accertamento dei rispettivi nessi causali fra condotta ed evento intermedio, da un lato, e fra quest'ultimo e l'accadimento lesivo finale, dall'altro lato. Senza contare i non pochi problemi interpretativi che sarebbero generati dal rinvio sostanzialmente in bianco operato dalla clausola "*in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente*", a qualunque disposizione extrapenale, anche di rango sub-legislativo. Come non meno rilevante sarebbe la questione della fissazione della *soglia quantitativa* di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti sufficiente a far ritenere integrato l'evento intermedio di scarico, emissione o immissione inquinante; soglia che la disposizione europea non definisce.

La norma in commento, infine, risulta di non facile collocazione sistematica.

Essa confonde, sovrapponendoli, due ambiti di tutela che andrebbero mantenuti distinti: la protezione dell'ambiente, da una parte, e la tutela della salute pubblica, dall'altra. Ciò senza dubbio stride con la soluzione preferita dalla gran parte degli ordinamenti statali di differenziare il diritto penale ambiente dal diritto penale posto a tutela di altri beni contigui; come dimostra la scelta largamente diffusa a livello statale di inserire le fattispecie incriminatrici dell'offese ambientali in un titolo o un capitolo autonomo del codice penale, separato dai titoli o capitoli dedicati alla tutela di beni giuridici prossimi, eppure distinti²⁹.

²⁹ Nel *Strafgesetzbuch* tedesco, gli ecoreati sono contemplati al titolo 29 "*Straftaten gegen die Umwelt (Reati contro l'ambiente)*", nell'ordinamento spagnolo invece, è dedicato alla tutela dell'ambiente il Capitolo III "*Delitti contro le risorse naturali e l'ambiente*" del Titolo XVI "*Delitti relativi alla pianificazione del territorio, del patrimonio storico e dell'ambiente*" del codice penale. Infine, anche il nostro codice penale prevede, com'è noto, un autonomo titolo (*Titolo VI bis*) dedicato ai delitti contro l'ambiente. Per un'analisi di taglio comparatistico delle soluzioni normative presenti negli altri ordinamenti europei, si legga RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in questa *Rivista*, n. 4/2018, 1 e ss.; Id., *I reati ambientali: uno sguardo comparatistico*, dattiloscritto, consultabile in https://www.aipdp.it/allegato_prodotti/120_003_Ruga_Riva_ambiente_per_Associazione.pdf. Sia consentito sul punto anche un rinvio al nostro, *La tutela penale dell'ambiente: bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007, p. 94 e ss.



La questione della sistemazione *topografica* degli ecocrimini non ha peraltro una rilevanza puramente formale. Da essa discendono invero implicazioni importanti tanto sul versante dell'oggettività giuridica di categoria, quanto rispetto alla definizione dei contrassegni offensivi dei fatti puniti.

Con riguardo al problema del bene giuridico protetto, la scelta di tracciare un *discrimen* tra la classe dei reati ambientali e quella di illeciti penali che proteggono beni prossimi all'ambiente (salute individuale e collettiva, incolumità individuale e pubblica, vita etc.) fuga ogni dubbio circa il fatto che l'ambiente costituisca un bene giuridico autonomo rispetto ad altri contigui, che possono eventualmente venire lesi dalle condotte anti-ecologiche, ma la cui protezione si colloca al di fuori dal diretto raggio di quest'ultime³⁰.

Con riferimento ai contrassegni dell'offesa invece, la soluzione *autonomista* legittima l'incriminazione aggressioni all'ambiente in quanto tali, e cioè, a prescindere dalla loro attitudine a propagarsi verso oggetti giuridici ulteriori e diversi, siano essi di natura individuale (vita, incolumità personale) o collettiva (salute e incolumità pubbliche).

Mantenere distinto il campo della materia ambientale da quello degli illeciti penali posti a presidio della salute pubblica significa, in altre parole, riconoscere che la tutela penale dell'ambiente non può venire unicamente intesa come una forma di protezione anticipata della salute pubblica o individuale e che il bene "ambiente" non rappresenta esclusivamente un bene strumentale, da preservare soltanto in funzione dei riflessi sulla salute collettiva e individuale.

4.1. Il danno/pericolo da prodotto nei confronti dell'ambiente.

In alternativa al danno o al pericolo per la salute o la vita della persona, la fattispecie qui in commento contempla anche un altro evento lesivo finale: il danno rilevante o il pericolo di danno rilevante alla qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora.

L'oggetto di tutela viene in tal caso, correttamente, circoscritto all'ambiente in senso stretto. Rimane però invariata la complessità della struttura offensiva, incentrata sulla causazione di un

³⁰ Sulle implicazioni della scelta relativa alla collocazione sistematica ci eravamo già espressi in *Note brevi a margine della proposta di riforma dei reati ambientali del gruppo di studio dell'Associazione dei professori di diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2022, p. 139-142. Più in generale, con riguardo alla necessità di distinguere il bene giuridico "ambiente" da altri beni contigui, afferenti alla persona, fra gli altri, anche GARGANI, *Reati contro la pubblica incolumità*, in GROSSO – PADOVANI - PAGLIARO (a cura di), *Trattato di diritto penale, I, Reati di comune pericolo mediante violenza*, Milano, 2008, p. 476-486.



doppio evento, con i conseguenti problemi di “agibilità” applicativa.

5. La struttura offensiva delle fattispecie ambientali in senso proprio: inquinamento e rifiuti

Con riguardo alle tradizionali figure di ecoreati, la nuova direttiva, come del resto la precedente, prevede sia una fattispecie base di inquinamento ambientale che punisce lo scarico, l'immissione o l'emissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora (art. 3 par. 2 lett. a), sia fattispecie incriminatrici delle condotte afferenti alla gestione illecita dei rifiuti (art. 3 par. 2 lett. f)³¹.

La fattispecie base di inquinamento ambientale incrimina la commissione di condotte pericolose per l'ambiente (scarico, immissione ed emissione), realizzate in forma illecita, che cagionino un danno o un pericolo concreto per la vita o l'incolumità delle persone o un danno *rilevante* o un pericolo di danno rilevante per la qualità dei corpi recettori (aria, acqua, suolo), per un ecosistema o per la flora o la fauna (art. 3 par. 2 lett. a). La decisione di circoscrivere l'area di rilevanza penale alla verifica di un effettivo accadimento lesivo va certamente ascritta alla necessità di conformare i vincoli di armonizzazione al parametro del *minimum standard*, ossia, alle più gravi offese all'ambiente. Gli Stati restano ovviamente liberi di approfondire il livello della tutela, attribuendo rilievo penale anche a forme più lievi di aggressione al bene (Considerando n. 45).

Non convince, tuttavia, la scelta di sovrapporre il piano della tutela ambientale a quello della protezione della salute individuale. Come segnalato al paragrafo precedente, tale prospettiva confonde, mischiandole, due oggettività giuridiche - ambiente e salute umana - distinte, seppure interferenti. Per coerenza sistematica, sarebbe stato preferibile attribuire al propagarsi della lesione ambientale in direzione dei beni personali della vita o dell'incolumità individuale non il ruolo di evento lesivo alternativo, bensì di mera circostanza aggravante o di evento aggravatore del reato base.

Per gli aspetti ora segnalati, la norma incriminatrice in oggetto rimane, nondimeno, in linea con le soluzioni che erano state prospettate dalla direttiva del 2008.

³¹ Per la verità, viene punita anche la spedizione illegale di rifiuti avente ad oggetto una quantità non trascurabile di rifiuti, anche relativa a più spedizioni connesse (art. 3 par. 2 lett. g).



La vera novità rispetto al passato è piuttosto costituita dal tentativo di superare i profili di vaghezza che connotavano la nozione di danno *sostanziale* alla qualità delle matrici ambientali, all'ecosistema o alla flora o alla fauna, richiedendo ora un danno *rilevante* per la cui determinazione si prevedono dei veri e propri *indicatori* di rilevanza. All'art. 3 par. 6 si chiarisce infatti che per stabilire la *rilevanza* del danno o del pericolo cagionato, i legislatori nazionali possano ricorrere, *secondo il caso*, agli *indicatori* ivi elencati. Tra questi, figurano, in particolare, le condizioni originarie dell'ambiente colpito e la durata, la portata e la reversibilità del danno arrecato.

La formulazione impiegata sembra echeggiare lo schema della c.d. "*tipicità di contesto o per indicatori*". Con tale definizione, ci si riferisce ad una particolare modalità di descrizione del fatto tipico, caratterizzata dall'impiego di indici normativi descrittivi/specificativi di uno o più elementi della fattispecie che non assumono il ruolo di requisiti costitutivi della fattispecie stessa (rilevanza sul piano sostanziale), né fungono da meri indici probatori (rilevanza meramente processuale), bensì operano quali elementi *ibridi* di tipo interpretativo/probatorio - a metà strada tra la tipicità e la prova -, destinati a guidare l'interprete nella lettura e nell'accertamento dell'elemento cui essi si riferiscono³².

Che gli indicatori presenti nella direttiva possano essere considerati alla stregua del tipo di quelli appena menzionati, lo si ricava da una serie di dati testuali.

In primo luogo, oltre a non qualificare espressamente tali indici come *probatori*, la disposizione utilizza l'espressione "*secondo il caso*", la quale denota in modo inequivoco la loro collocazione fuori dal novero degli elementi costitutivi (necessari) della fattispecie astratta. Il giudice potrà, cioè, a seconda delle circostanze dal fatto concreto, avvalersi di uno o più degli indicatori descritti per stabilire se il danno abbia raggiunto la soglia di rilevanza prescritta dalla norma; tenuto conto che quest'ultima a sua volta "*consiste*" nella presenza di uno o più di tali elementi del contesto.

Il Considerando n. 25 precisa inoltre che le *soglie qualitative e quantitative* devono essere formulate attraverso il riferimento ad un "*elenco non esaustivo di circostanze*", da prendere in considerazione in sede giudiziale, ove pertinenti, per la valutazione del fatto concreto, senza che ciò ostacoli l'accertamento giudiziale dei fatti di reato. Viene poi ribadito che le suddette circostanze assolvono allo scopo di garantire certezza del diritto ed uniformità interpretativa nell'applicazione

³² Sulla tipicità per indicatori, si legga l'interessante riflessione di DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, 2020, pp. 59 e ss.; 73 e ss.; 94 e ss.; 123 e ss.



delle fattispecie incriminatrici. Il che avvalorava ancor di più l'idea che si tratti di elementi non relegabili alla sola dimensione probatoria e dunque dotati, altresì, di funzione tipizzante³³.

Nell'ottica del legislatore europeo, il disvalore oggettivo del fatto dipende, in sostanza, dalla presenza di *alcuni, ma non necessariamente di tutti* gli indicatori descritti, i quali concorrono, per l'appunto, a definire e specificare il grado di significatività dell'offesa punita.

Ne discende che gli indici di cui all'art. 3 par. 6 rilevano come referenti empirico/descrittivi della rilevanza del danno o del pericolo ambientale. Essi si collocano, cioè, in posizione intermedia fra la tipicità e la dimensione probatoria, in quanto elementi situazionali che il legislatore seleziona quali contrassegni utili a denotare la rilevanza e/o il significato del pregiudizio arrecato all'ecosistema e che non è necessario sussistano nella loro totalità, in ogni singolo caso; ben potendo la soglia di significatività dell'offesa discendere dalla presenza soltanto di alcuni degli indici o indicatori, elencati dalla fattispecie incriminatrice, come criteri orientativi dell'accertamento e dell'interpretazione di tale aspetto del fatto.

Accanto agli indicatori della *rilevanza/significatività* del danno ambientale, la direttiva prevede poi ulteriori *indicatori sintomatici della pericolosità delle condotte punite*. L'art. 3 par. 7 lett. a), b), e c) stabilisce infatti che nel valutare se una delle condotte descritte al par. 2 lett. da a) a e), lett. f), punto ii, lett. da i) a m) e lett. r) del medesimo articolo possa provocare danni alla qualità dell'aria, dell'acqua o del suolo, o allo stato delle acque, a un ecosistema, alla flora o alla fauna si debba tenere conto, se del caso, di uno o più dei seguenti elementi: a) se l'attività sia ritenuta rischiosa o pericolosa e richieda un'autorizzazione che non è stata ottenuta o rispettata; b) in quale misura siano superati i valori soglia legislativi definiti o contenuti nell'autorizzazione; c) se il materiale o la sostanza sia classificato come pericoloso o altrimenti elencato come nocivo per l'ambiente o la salute umana.

Anche in questo caso, sembra trattarsi di elementi che dal punto di vista dell'inquadramento dogmatico, si collocano a metà strada fra gli elementi costitutivi della fattispecie tipica e gli elementi di rilevanza meramente probatoria.

Uno di essi - il superamento dei *limiti soglia* legislativamente fissati - però, oltre a rilevare come *indicatore di pericolosità*, può tal contempo integrare un requisito di *illiceità* della condotta, ai sensi dell'art. 3 par. 1. Tale duplice collocazione nella struttura dell'illecito, lungi dal costituire una

³³ Gli indicatori citati nella direttiva paiono infatti pienamente assimilabili proprio agli *Elements of Crimes* di cui all'art. 9 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, indicati da DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro*, cit., p. 68 quali esempi paradigmatici della tipicità per indicatori. Anche rispetto a tali elementi, come per quelli descritti proposta nella direttiva, viene invero espressamente chiarito che si tratta di criteri o strumenti di ausilio forniti al giudice per l'interpretazione e l'applicazione delle singole fattispecie di reato.



forzatura, si pone pienamente in linea con la prospettiva teorica che correttamente assegna al requisito dell'abusività/illiceità speciale delle attività sanzionate la funzione di delimitare l'area del rischio consentito e di assicurare un'adeguata tutela dell'affidamento del cittadino rispetto alla liceità penale di condotte conformi alla legge, a prescrizioni amministrative o a titoli abilitativi regolarmente ottenuti³⁴.

Diversamente dai limiti soglia, l'assenza del titolo abilitativo funge invece unicamente da indicatore sintomatico di pericolosità e non anche da elemento dell'illiceità speciale della condotta punita. L'art. 3 par. 2 nel definire il contenuto di tale "clausola di illiceità" richiama infatti soltanto le ipotesi di autorizzazione illecita, in quanto ottenuta in modo fraudolento, o mediante corruzione, estorsione o coercizione, o illegittima, in quanto contrastante con i pertinenti requisiti normativi sostanziali. L'esercizio non autorizzato costituisce dunque esclusivamente un contrassegno di pericolosità della condotta.

Con riguardo alla fattispecie che punisce la gestione illecita dei rifiuti (art. 3 par. 2 lett. f), il testo vigente, come già il precedente, distingue fra le ipotesi di gestione aventi ad oggetto rifiuti pericolosi e le ipotesi riguardanti rifiuti di natura diversa.

Nel primo caso, si richiede che la quantità di rifiuti non sia trascurabile. Nel secondo caso invece, occorre che la condotta cagioni un evento di danno o di pericolo concreto nei confronti della vita o dell'incolumità individuali o contro l'ambiente. La norma prevede dunque due tipi di reato: uno di mera condotta (rifiuti pericolosi) e l'altro di evento (rifiuti non pericolosi).

Tale soluzione risulta perfettamente calibrata sul differente grado di pericolosità astratta delle attività sanzionate. Mentre ove il rifiuto sia classificato a monte come pericoloso, la gestione illecita e incontrollata di quantità significative dello stesso può ritenersi di per sé lesiva dell'ambiente, lo

³⁴ È vero infatti che il limite tabellare non può in molti casi integrare da solo la soglia di rilevanza penale dell'offesa, perché troppo arretrato su un livello di rischio precauzionale o addirittura ultra-precauzionale, molto lontano dall'effettiva messa in pericolo dell'ambiente. Ciò tuttavia non esclude che uno sfioramento ampio e costante dello stesso, magari avente ad oggetto sostanze particolarmente inquinanti, possa essere preso in considerazione come serio indizio della lesione arrecata all'ambiente o come parametro di riferimento per la misurazione del danno ambientale penalmente rilevante; v., sul tema, D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2012, p. 255 ss.; PENCO, *Limiti soglia e responsabilità colposa. Il ruolo incerto delle soglie quantitative dalla colpa specifica al rischio consentito*, in *Riv. it. D.P.P.*, 2019, p. 200 ss.; CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012, *passim.*; CATERINI, *Effettività e tecniche di tutela nel diritto penale dell'ambiente*, Napoli, 2017, p. 83 e 84.

Di tali problemi sembra essersi fatto carico lo stesso legislatore europeo. Nel Considerando n. 22 viene infatti precisato come l'affidabilità dei valori tabellari corrispondenti alla quantità non trascurabile e denotativi del grado di pericolosità della condotta punita dipenda dalla natura delle sostanze o delle materie oggetto dell'attività incriminata (alla maggiore pericolosità/nocività minore è il livello di superamento richiesto), ma anche dalla durata e della rapidità dello sfioramento.



stesso non vale rispetto ai rifiuti non classificati come pericolosi. In tal caso, l'assenza di un'oggettiva caratura offensiva delle attività - che potrebbero anche rilevarsi *ex post* del tutto innocue per il bene protetto - rende indispensabile la previsione di un approfondimento della soglia dell'offesa in termini di accadimento lesivo.

Il vero elemento di novità rispetto al passato si rintraccia però nella previsione di indicatori normativi, utili a perimetrare la nozione di *quantità non trascurabile*, rimasta del tutto indefinita nella direttiva del 2008. All'art. 3 par. 8 il testo vigente stabilisce infatti che tale requisito dell'illecito possa ritenersi integrato, ove sussistano uno o più dei seguenti elementi: a) il numero di elementi interessati; b) in quale misura è superato un valore, una soglia regolamentare o un altro parametro obbligatorio stabilito nella legislazione dell'Unione o nazionale di cui al paragrafo 1, secondo comma, lettere a) e b); c) lo stato di conservazione della specie animale o vegetale in questione; d) il costo di ripristino dell'ambiente, laddove sia possibile valutare tale costo.

I suddetti *indicatori* riguardano, per la verità, non solo la fattispecie incriminatrice della raccolta, del trasporto o del trattamento o della sorveglianza e del controllo dei siti di smaltimento dismessi dei rifiuti pericolosi, ma anche la spedizione illecita di rifiuti (art. 3 par. 2 lett. g), l'uccisione, la distruzione, il prelievo, il possesso, la commercializzazione o l'offerta a scopi commerciali di uno o più esemplari di specie animali o vegetali selvatiche etc. (art. 3 par. 2 lett. n), il commercio di uno o più esemplari, o parti o prodotti derivati di essi, di specie animali o vegetali selvatiche elencati negli allegati A e B del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio (art. 3 par. 2 lett. o) e l'immissione o la messa a disposizione sul mercato dell'Unione o l'esportazione dal mercato dell'Unione di materie prime o prodotti pertinenti, in violazione del divieto di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2023/1115 etc. (art. 3 par. 2 lett. p).

In concreto tuttavia, alle disposizioni in materia di rifiuti possono applicarsi soltanto alcuni di tali indici; e precisamente: l'indice relativo al numero degli elementi interessati, il superamento dei valori soglia e l'indicatore basato sul costo di ripristino dell'ambiente. L'elemento dello stato di conservazione della specie animali e vegetali selvatiche riguarda invece - com'è evidente - esclusivamente le fattispecie incriminatrici di condotte aventi ad oggetto specie animali e vegetali protette o materie prime.

Anche tali indicatori, al pari degli altri sopra richiamati, sembrano avere natura *ibrida*, tenuto conto che se ne prevede un impiego casistico e che non occorre siano tutti presenti, affinché possa dirsi integrato l'elemento di fattispecie (la quantità non trascurabile) cui si riferiscono.



Nondimeno, nello specifico ambito qui considerato, la scelta della natura giuridica intermedia non risulta pienamente adeguata al fine per il quale tali contrassegni sono *ivi* utilizzati; e cioè, concretizzare una nozione altrimenti vaghissima, come quella di “*non trascurabile quantità*”. Si tratta, in tal caso, non di descrivere un elemento situazionale, selezionato dal legislatore quale indice denotativo della rilevanza e/o del significato del pregiudizio arrecato all'ecosistema, bensì di stabilire i contorni di un vero e proprio elemento costitutivo della fattispecie, il cui significato si presta a venire specificato attraverso precisi parametri numerici; siano essi relativi alla quantità esatta di rifiuti gestiti, oppure alla misura del superamento dei valori tabellari.

Il ricorso a descrittori generici (numero dei rifiuti trattati, superamento di soglie, costo del ripristino) non risolve, in sostanza, il problema dell'indeterminatezza della nozione di riferimento, il cui contenuto rimane afflitto da oggettiva nebulosità. In più, la discrezionalità in tal modo lasciata agli Stati di definire l'esatto contenuto di ciascun indice rende possibile il proliferare a livello nazionale di soluzioni eterogenee, scarsamente armonizzate. Meglio avrebbe fatto pertanto il legislatore europeo a fissare in modo tassativo la soglia quantitativa idonea ad integrare il suddetto requisito e ad indicare con maggiore precisione l'ampiezza dello sfornamento dei valori soglia corrispondente alla non trascurabile quantità.

Quanto al terzo indicatore di quantità - il costo del ripristino -, appare chiaro che esso possa riguardare solo alcune delle condotte descritte dalle fattispecie in materia di rifiuti e, precisamente, le attività di controllo dei siti di smaltimento dismessi e quelle di trattamento. Tale contrassegno presuppone infatti che in uno specifico sito si sia già verificata una compromissione ambientale ripristinabile. E ciò certamente non accade nel caso delle attività prodromiche al successivo smaltimento e trattamento, come il trasporto o la raccolta.

6. Le altre fattispecie incriminatrici: cenni

Per quanto concerne la struttura offensiva delle altre incriminazioni, le fattispecie di pericolo astratto rappresentano nel complesso un numero ristretto (produzione, immissione nel mercato, importazione etc. di sostanze che riducono lo strato di ozono, produzione immissione nel mercato, importazione etc. di gas fluororati a effetto serra, il riciclaggio di navi, e così via³⁵). Cionondimeno, a confronto con la precedente direttiva, il testo appena adottato sembra comunque abbracciare

³⁵ A tali fattispecie vanno per la verità accostate anche quelle che incriminano condotte volta a commercializzare o distruggere specie animali e vegetali selvatiche (art. 3 par. 2 lett. n) e o) o a diffondere specie esotiche invasive (art. 3 par. 2 lett. r).



un' impostazione maggiormente orientata verso un' anticipazione della soglia di tutela. Non soltanto è cresciuto il catalogo delle fattispecie di pericolo astratto, ma si è altresì estesa la punibilità del tentativo anche a fattispecie la cui condotta base risulta già connotata in termini di tentativo/ attentato (tra queste, per esempio, l' art. 3 par. 2 lett. b) che punisce l' immissione in commercio di prodotti pericolosi, destinati all' uso su larga scala³⁶.

Costituisce poi ulteriore elemento di novità rispetto al passato la scelta di allargare l' ambito degli ecoreati, da una parte, a fatti la cui carica offensiva può essere colta unicamente in proiezione globale e dall' altra, a *macro-danni* ecologici di enorme portata. In entrambi i casi, la direttiva imprime in sostanza al diritto penale dell' ambiente una dimensione *internazionalizzante*.

Afferiscono alla prima categoria di illeciti appena menzionata - reati ad offesa cumulativa -, per esempio, le fattispecie che puniscono le condotte di produzione, immissione nel mercato, importazione, esportazione, uso o rilascio di sostanze che riducono l' ozono (art. 3 par. 2 lett. s) o di gas fluororati a effetto serra (art. 3 par. 2 lett. t).

L' oggetto giuridico protetto da tali disposizioni è l' ambiente *in senso globale*, o, più precisamente, il *clima*³⁷. La struttura offensiva dei fatti puniti non contempla un evento lesivo finale. Si puniscono cioè, condotte che singolarmente considerate concorrono alla diffusione incontrollata di sostanze, la cui dispersione in atmosfera, oltre i limiti di sostenibilità tollerati, risulta idonea ad aggravare il cambiamento climatico del pianeta.

Indubbiamente, il ricorso ad illeciti di *rischio* è in tal caso imposto dalla particolare fisionomia delle offese al clima, le quali sfuggono - com' è noto - ai paradigmi tradizionali del rapporto di causalità tra condotta umana e accadimento lesivo finale e assumono significato soltanto in prospettiva globale e a livello "macro-sociale"³⁸.

Quanto alla seconda classe di illeciti - reati che sanzionano comportamenti cagionanti danni ambientali gravi, estesi e diffusi -, il legislatore europeo ha rinunciato ad introdurre una fattispecie *ad hoc* di *ecicidio*, preferendo ricorrere alla figura dei reati *qualificati/aggravati* dall' evento. L' art. 3 par. 3 della direttiva stabilisce infatti che le condotte sanzionate al paragrafo precedente costituiscano altrettante ipotesi aggravate, laddove da esse consegua: a) la distruzione di un ecosistema di

³⁶ Come osservato da PERRONE, *Politiche europee e criminalità ambientale*, cit., p. 12-13.

³⁷ Sul fatto che l' ambiente, quale bene giuridico, vada tenuto distinto dal bene giuridico "clima", SATZGER - MALTITZ, "Das Klimastrafrecht – ein Rechtsbegriff der Zukunft", in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, vol. 133, n. 1/2021, p. 1 e ss.; NIETO MARTÍN, *Don't look up: le risposte del diritto penale alla crisi climatica*, in *Sist. pen.*, n. 10/2022, p. 51-53.

³⁸ NIETO MARTÍN, *Don't look up*, cit., p. 55.



dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi, a tale ecosistema o habitat; b) o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque.

Il modello finale adottato costituisce un compromesso rispetto alla proposta della Commissione di ricorrere ad una circostanza aggravante *ad hoc* che preveda un aumento di pena per i casi in cui gli illeciti ambientali cagionino danni rilevanti, irreversibili o duraturi a un intero ecosistema, comparabili all'ecocidio³⁹.

È probabile che il dibattito scientifico attualmente in corso circa i punti di forza e limiti di tale specifica figura di delitto abbiano spinto l'Unione a più miti consigli, facendola in definitiva optare per una soluzione differente. Nel testo approvato infatti, il termine "ecocidio" è scomparso dall'articolo per apparire soltanto al Considerando n. 21; così come, si è scelto di assegnare all'accadimento lesivo finale di portata catastrofica un inquadramento sistematico diverso da quello inizialmente prospettato: non più circostanza aggravante o reato autonomo, bensì - per l'appunto - reato qualificato dall'evento, peraltro punibile soltanto a titolo di dolo.

Al netto delle perplessità che sovengono rispetto alla prospettiva di inserire nel nostro sistema un reato aggravato dall'evento imputabile esclusivamente a titolo di dolo, lo schema finale imposto dalla direttiva non convince, però, anche per altre ragioni. Esso si discosta invero solo *nominalmente* dal modello di illecito inizialmente abbozzato dalla Commissione. È mutata la denominazione formale, ma non anche i contrassegni offensivi del fatto. A venire in rilievo sono infatti pur sempre ipotesi di inquinamenti catastrofici o di gravi incidenti industriali che generino macro-lesioni ambientali. Di talché, a prescindere dalla collocazione dogmatica dell'evento finale richiesto, la nuova soluzione non riesce a superare uno dei principali nodi critici ascrivibili alla fattispecie di ecocidio; ossia, quel *gigantismo* dell'offesa, che ne rende sostanzialmente impossibile l'applicazione in concreto.

Ma vi è di più. La previsione in commento punisce un tipo di offesa perfettamente sovrapponibile a quella elencata fra le circostanze aggravanti all'art. 8. La lettera a) di tale disposizione prevede infatti un aumento di pena per i casi in cui i reati previsti agli articoli precedenti abbiano provocato "*la distruzione o danni rilevanti irreversibili o duraturi ad un ecosistema*".

³⁹ Il riferimento è al Considerando n. 16 della proposta del 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0851&from=HU>. L'ecocidio era stato in seguito inserito in una proposta di emendamento, poi non approvato, della Commissione giuridica del Parlamento europeo (emendamento n. 30), v. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html#_section2.



Per quanto ci si sforzi, la distinzione fra le due ipotesi - reato aggravato dall'evento e circostanza aggravante - rimane oscura. È indubbiamente vero che la previsione di cui all'art. 8 lett. a) intende intercettare non tanto crimini ambientali a portata offensiva globale, quanto, piuttosto, quelle forme di inquinamento ambientale più grave, che tuttavia non raggiungono ancora una dimensione catastrofica - per intenderci, le condotte riconducibili alla nostra fattispecie di disastro ambientale -, tuttavia, anche a voler dar per buono tale *discrimen*, è difficile superare l'oggettiva interferenza fra le due previsioni, dato che l'evento lesivo si profila identico.

Per differenziare la risposta sanzionatoria fra le ipotesi di *danno ambientale grave* e quelle di *danno catastrofico*, sarebbe stato forse preferibile prevedere due distinte circostanze aggravanti. Il testo ne avrebbe certamente giovato in chiarezza e precisione sistematica e l'implementazione interna sarebbe forse risultata meno ostica.

7. Considerazioni finali

Il taglio settoriale delle riflessioni qui sviluppate non ci consente di formulare un giudizio finale sui punti di forza e sui limiti della direttiva in commento. Una valutazione complessiva richiederebbe infatti di prendere in considerazione profili del testo normativo, qui volutamente tralasciati, perché oggetto di altri contributi pubblicati nel numero di questa rivista.

Ci si limita pertanto a poche rapide osservazioni di chiusura.

Da un punto di vista generale, si è già detto delle perplessità riguardanti la tecnica di armonizzazione utilizzata e l'estensione del suo ambito di intervento anche a taluni profili di parte generale.

Con specifico riguardo alla struttura degli eco-reati invece, al netto delle considerazioni formulate ai paragrafi precedenti, rimangono alcuni punti incerti.

In assenza di un espresso inquadramento, gli indicatori utilizzati per determinare la rilevanza dell'offesa punita o la pericolosità delle condotte sanzionate rischiano di venire trasposti in modo disomogeneo, a livello interno. Alcuni Stati potrebbero attribuire loro una portata meramente probatoria, altri invece potrebbero considerarli alla stregua di elementi costitutivi del fatto tipico.

La questione non è del tutto priva di ricadute pratiche. Se si opta per la soluzione degli elementi di prova, anche il ricorrere di uno solo di questi sarebbe sufficiente a far ritenere integrato l'elemento della fattispecie cui essi riferiscono. Viceversa, gli indicatori concepiti come requisiti essenziali della fattispecie tipica dovrebbero essere sempre tutti presenti, affinché il reato sussista.



Infine, è di tutta evidenza come, ora per l'eccessiva anticipazione della soglia di tutela, ora per l'inserimento nello spettro della tipicità di accadimenti lesivi finali di proporzioni macroscopiche rispetto alla condotta individuale incriminata o dai contorni incerti (danni diffusi, duraturi, irreversibili etc.), molti obblighi di incriminazione risultino di difficile implementazione. Si ha, perciò, la sensazione che a dispetto delle intenzioni dichiarate, l'Unione abbia alla fine ceduto alla tentazione di utilizzare il nuovo testo normativo come un manifesto del *Green Deal* europeo e per questo, vi abbia inserito non poche fattispecie dal valore meramente simbolico, pur nella consapevolezza di una loro possibile scarsa efficacia. A conferma di quanto la centralità della materia ambientale abbia costituito un fattore di forte spinta, basti rammentare che la direttiva sugli ecoreati rappresenta la prima iniziativa di armonizzazione del diritto penale sostanziale attuata dall'UE, dopo un non breve periodo in cui la sua produzione normativa in ambito penale si è in prevalenza concentrata sul versante processuale e della cooperazione giudiziaria.

Riguardo al buon esito del nuovo esperimento di ravvicinamento delle fattispecie penali a tutela dell'ambiente, soltanto il tempo, però, saprà dirci qualcosa.



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

Fasc. 2/2024

L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA UE 2024/1203 SULLA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI DA REATO AMBIENTALE: NOVITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

THE IMPACT OF EU DIRECTIVE 2024/1203 ON THE LIABILITY OF LEGAL ENTITIES FOR ENVIRONMENTAL CRIMES: NEWS AND PERSPECTIVES FOR REFORM

di Carlo RUGA RIVA

Abstract. Il contributo analizza la Direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale. Emergono importanti novità in relazione all'aumento dei reati presupposto e, soprattutto, in riferimento alle sanzioni, sia principali che accessorie, con il debutto dell'obbligo di adottare modelli di organizzazione e prevenzione di reati. L'Autore si interroga poi su altre riforme che il legislatore italiano potrebbe introdurre in occasione del recepimento della Direttiva, da realizzarsi entro il 21 maggio 2026.

Abstract. The paper analyzes EU Directive 2024/1203 on the liability of legal entities for environmental crimes. Important novelties emerge both in relation to the increase of the list including crimes committed in the interest of the legal entity, and with reference to sanctions, both principal and accessory, with the debut of the obligation to adopt models of organization and prevention of offenses. The author then questions about other reforms that the Italian legislator might introduce when transposing the Directive, to be implemented by May 21, 2026

Parole chiave: responsabilità degli enti, reati ambientali, direttiva europea

Key words: legal persons liability, Environmental crimes, European directive



SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I criteri di imputazione – 3. Le sanzioni – 4. I reati presupposto – 5. Altre disposizioni – 6. Lacune e occasioni di riforma – 7. Conclusioni

1. Premessa

In questo contributo ci proponiamo di valutare il futuro impatto della Direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità da reato ambientale degli enti.

L'attuale assetto dell'art. 25-*undecies* del d.lgs. 231/2001 è largamente plasmato sul calco della precedente Direttiva 2008/99 CE¹, e il legislatore nostrano dovrà dare attuazione alla nuova direttiva entro il 21 maggio 2026 (art. 28).

Prima di analizzare le singole disposizioni della Direttiva relative alle persone giuridiche, intese come: “*soggetto giuridico che possiede tale status in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o delle istituzioni pubbliche che esercitano i pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche*” (art. 2, co. 2 lett. a) – eccezione comunque derogabile² –, è utile volgere lo sguardo alle premesse fattuali e agli obiettivi politico-criminali emergenti dai Considerando.

¹ Sul d.lgs. n. 121/2011, di recepimento della Direttiva 2008/99 CE, che ha inserito nel corpo del d.lgs. n. 231/2001 l'art. 25-*undecies*, v. BRICCHETTI-PISTORELLI, *Commento al d.lgs. 121/2001*, ivi, p. 48 ss.; CASARTELLI, *La responsabilità degli enti per i reati ambientali*, in *Dir. Pen. Cont.*, 23/03/2012; LO MONTE, *La Direttiva 2008/99 CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Dir. giur. Agr. Alim. Alim* 2009, n. 4, 1; MADEO, *Un recepimento solo parziale della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2011, p. 1055 ss.; MANDUCHI, *La riforma dei reati ambientali e il D.Lgs. 231/2001: prime riflessioni*, in *Ambiente Svil.*, 2011, p. 731 ss.; PISTORELLI-SCARCELLA, *Relazione dell'ufficio del Massimario presso la Corte suprema di cassazione*, in *Dir. Pen. Cont.*, 04/08/2011; PLANTAMURA, *Responsabilità individuali e degli enti nel d.lgs. 7 luglio 2011 n. 121 di attuazione delle direttive europee sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2011, p. 477 ss.; SCOLETTA, *Obblighi di criminalizzazione e responsabilità degli Enti per i reati ambientali (note a margine del D.Lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2012, p. 17 ss.; RAMACCI, *Responsabilità amministrativa degli enti collettivi e reati ambientali*, in *Ambiente Svil.*, 2012, p. 639 ss.; RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 08/08/2011; SCARCELLA, *Commento al d.lgs. 121/2011*, in *Guida Dir.*, 2011, n. 38, p. 30 ss.; VAGLIASINDI, *Enti collettivi e reati ambientali tra responsabilità “penale” e “responsabilità sociale”*, in *La costruzione dell'identità europea. Sicurezza collettiva, libertà individuali e modelli di regolazione sociale* (a cura di MONTANARI), Tomo I, Torino, 2012, p. 367 ss. Più in generale sulla Direttiva 2008/99 CE v. ALBERICO, *Obblighi di incriminazione e “controlimiti” nell'adempimento della direttiva 2008/99/CE in materia di tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.* 2014, n. 2, 233; SIRACUSA, *La competenza penale in ambito penale al primo banco di prova: la Direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.* 2008, 863.

² Ai sensi del Considerando n. 12, “*Per quanto riguarda i reati e le sanzioni definiti dalla presente direttiva, il significato del termine «persone giuridiche» dovrebbe escludere gli Stati o le istituzioni pubbliche che esercitano i pubblici poteri o le organizzazioni internazionali pubbliche. Poiché la presente direttiva stabilisce norme minime, gli Stati membri possono adottare norme più rigorose, comprese norme sulla responsabilità penale delle istituzioni pubbliche*”.



Il Parlamento europeo e il Consiglio muovono dalla constatazione dell'“*aumento dei reati ambientali e dei loro effetti*”, che compromettono l'efficacia del diritto ambientale, così come dal loro crescente carattere transnazionale (Considerando n. 3).

D'altra parte, si osserva, il quadro normativo attuale si è dimostrato inidoneo allo scopo di garantire un elevato grado di tutela dell'ambiente e dei diritti fondamentali³: “*le norme sanzionatorie vigenti istituite a norma della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della legislazione ambientale settoriale non sono state sufficienti a garantire la conformità con il diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente. Tale conformità dovrebbe essere rafforzata mediante la disponibilità di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che corrispondano alla gravità dei reati e che esprimano maggiore riprovazione sociale rispetto all'uso delle sanzioni amministrative*” (Considerando n. 4).

Il legislatore scommette dunque sul diritto penale, e in certa misura rilancia rispetto alla scommessa del 2008, che si ammette non avere dato i risultati sperati.

L'obiettivo di maggiore tutela ambientale è perseguito, sul piano politico criminale, attraverso l'inasprimento delle sanzioni penali volto a creare maggiore deterrenza (Considerando n. 5).

Si perseguono inoltre obiettivi di miglioramento del *law enforcement* e di maggior precisione dei tipi normativi e di armonizzazione di fattispecie e sanzioni (Considerando n. 5).

2. I criteri di imputazione

In questo quadro, che vede nelle persone giuridiche il principale autore della crescente criminalità ambientale⁴, un ruolo importante è assegnato alla responsabilità degli enti, penale o di

³ “Dato che la criminalità ambientale incide anche sui diritti fondamentali, la lotta contro la criminalità ambientale a livello dell'Unione è cruciale per garantire la tutela di tali diritti” [Considerando n. 2]. Emerge ancora una volta l'ormai crescente funzione incriminatrice assunta dalla prospettiva dei diritti fondamentali. Sul punto, a favore, v. VIGANO', *Diritto penale e diritti della persona*, in *SP*, 13 marzo 2023, e già prima in *L'arbitrio del non punire. Sugli obblighi di tutela penale dei diritti fondamentali*, in *Studi in onore di Mario Romano*, IV, 2011, pp. 2645 ss.; in prospettiva critica v. CAVALIERE, *'Diritti' anziché 'beni giuridici' e 'principi' in diritto penale? A proposito di un saggio di Francesco Viganò*, in *SP* n. 10/2023, p. 63 ss.

⁴ Si veda ad es. in relazione al settore dei rifiuti, il rapporto *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA 2021) di EUROPOL, sul quale v. VAGLIASINDI, *231 e reati ambientali: strumenti normativi e orientamenti giurisprudenziali in tema di contrasto alla criminalità ambientale d'impresa*, in *Lexamb. RTDPA*, 2023, n. 2, p. 4; più in generale v. DU RÉES, *Can criminal law protect the environment?*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime prevention* n. 2/2001, p. 109 ss. Sulla progressiva crescita della criminalità ambientale concordano anche i documenti di organismi pubblici internazionali come l'UN Environment e l'Interpol, sui quali v. VAGLIASINDI, *Dalla direttiva 2008/99/CE alla legge n. 68/2015: le traiettorie europee in materia di tutela penale dell'ambiente e l'impatto sul diritto penale ambientale nazionale*, in *Crimine organizzato e criminalità economica. Tendenze empirico-criminologiche e strumenti normativi di contrasto nella prospettiva del diritto dell'Unione Europea* (a cura di MAUGERI, SCALIA e VAGLIASINDI), Pisa, 2019, p. 89 ss. Va peraltro sottolineato che nella prassi



altra natura, attraverso la previsione di “tipi e livelli di sanzioni penali [o non penali] effettivi, dissuasivi e proporzionati”.

I criteri di imputazione del fatto di reato all'ente sono rimasti gli stessi nel passaggio dalla vecchia alla nuova direttiva (art. 6⁵), e non sembrano forieri di particolari novità rispetto all'attuale assetto disegnato dagli artt. 5 e 6 del d.lgs. 231/2001.

Sul punto, vale forse la pena interrogarsi sulla possibile valenza ermeneutica del riferimento al “*potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica*” in capo a “*qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica interessata, individualmente o in quanto parte di un organo di tale persona giuridica*” (art. 6, par. 1 Direttiva), così come al modello agevolativo richiamato nell'art. 6, par. 2, ove si fa riferimento alla “*carezza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 [che] abbia reso possibile la commissione di un reato di cui agli articoli 3 e 4 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità*”.

Ci si può chiedere, in particolare, se i componenti dell'Organismo di Vigilanza possano ed eventualmente a quali condizioni rispondere in caso di omesso controllo od omessa segnalazione per reati commessi a vantaggio dell'ente da soggetti apicali o subordinati.

Come noto la tesi prevalente, nel diritto interno⁶, è quella della irresponsabilità penale dei membri dell'Odv, dotati sì di poteri-doveri di controllo e di eventuale segnalazione a Cda e collegio

giurisprudenziale la contestazione della responsabilità da reato degli enti è piuttosto infrequente, anche quando il reato sarebbe teoricamente contenuto nel catalogo dei reati presupposto e lo stesso sia commesso da apicali o subordinati nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Si veda ad es. l'analisi di DOVA, *Quale tutela penale dell'ambiente? I risultati di un'indagine empirica presso il Tribunale di Milano (2022)*, in *LexAmb. RTDPA*, 2023, n. 4, p. 40s., il quale sottolinea che le sentenze di primo grado emesse dal Tribunale di Milano in relazione a reati ambientali (contravvenzioni ed ecodelitti) ammontano a 8 (poco meno del 5% di quelle concernenti gli enti), contro 155 relative a persone fisiche. Per un campione statistico più ampio si veda anche MOSSA VERRE, *I reati ambientali nella giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di d.lgs. n. 231/2001 (2016-2021)*, in *SP*, 19 aprile 2023, p. 2 s., secondo cui nei 6 anni di giurisprudenza considerati (dal 2016 al 2021), in 60 provvedimenti (sui 195 totali), 69 società (sulle 301 totali) sono state chiamate a rispondere della responsabilità da reato ambientale.

⁵ “1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 quando siano stati commessi a vantaggio di tali persone giuridiche da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica interessata, individualmente o in quanto parte di un organo di tale persona giuridica, in virtù:

- a) del potere di rappresentanza della persona giuridica;
- b) del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica;
- c) del potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carezza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di un reato di cui agli articoli 3 e 4 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità”.

⁶ V. per tra i molti CONSULICH, *Vigilantes puniri possunt. I destini dei componenti dell'organismo di vigilanza tra doveri impeditivi e cautele relazionali*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2015, 446; MONGILLO, *L'organismo di vigilanza nel sistema della responsabilità da reato dell'ente: paradigmi di controllo, tendenze evolutive e implicazioni penalistiche*,



sindacale, ma privi di poteri di impedimento e ancor prima di obblighi giuridici di impedimento di reati.

Ebbene, non sembra che una futuribile interpretazione conforme al diritto eurounitario possa cambiare l'orientamento in parola.

Da un lato è discutibile che l'Odv "detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica interessata", avendo piuttosto una posizione di supporto, collaterale agli organi decisori.

Dall'altro, e soprattutto, occorre considerare che la Direttiva, come si legge nel Considerando n. 75, deve essere attuata nel pieno rispetto dei "*diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta, tra cui ... il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene e il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato*".

Dunque, il principio di personalità della responsabilità, principio di garanzia e diritto fondamentale, va tenuto fermo, come limite europeo interno alle ritenute esigenze di effettività della tutela ambientale, e comunque come contro-limite nazionale connaturato all'art. 27 Cost.

In altre parole, i componenti dell'Odv, in quanto dotati di poteri e obblighi di controllo, ma non di impedimento⁷, non dovrebbero essere chiamati a rispondere dei reati commessi a vantaggio o interesse dell'ente, neppure alla luce di un'interpretazione conforme all'art. 6 della nuova Direttiva.

3. Le sanzioni

Gli elementi di maggiore novità per gli enti riguardano tipologia ed entità delle sanzioni, tanto principali quanto accessorie.

L'obbiettivo politico-criminale assegnato alle sanzioni è bene esplicitato nei Considerando.

in BORSARI (a cura di), Padova University Press, 2016, 201s.; già prima N. PISANI, *Controlli sindacali e responsabilità penale delle società per azioni. Posizioni di garanzia societarie e poteri giuridici di impedimento*, Giuffrè, Milano 2003, p. 106 ss.; per la tesi opposta v. NISCO, *Compliance e posizioni di garanzia: prime indicazioni dalla giurisprudenza tedesca*, in *Cass. pen.*, 2010, 2448 s., che afferma l'esistenza della posizione di garanzia, distinguendola dalla diversa questione della idoneità impeditiva dei poteri, che atterrebbe alla ricostruzione del nesso causale. Per un riepilogo delle varie posizioni dottrinali, con particolare riferimento ai reati ambientali e inerenti la sicurezza sul lavoro v. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, IV ed., Milano, 2022, 1130 ss. Da ultimo, pur ribadendo l'inesistenza di un obbligo di garanzia (impeditivo di reato) in capo ai membri dell'Odv, e pur negandone conseguentemente la responsabilità penale a titolo di omesso impedimento di reato altrui, enuncia una serie di ipotesi diverse nelle quali potrebbe prospettarsi la responsabilità (commissiva) dell'Odv, CONSULICH, *Odv e responsabilità penale: si scrive compliance e si legge complice. Condizioni e limiti dell'imputazione del reato al controllore del modello organizzativo*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 3/2024, 19 ss., il quale più in generale prevede che la giurisprudenza finirà con il considerare l'Odv punibile in caso di omessa segnalazione, come già avviene per la figura dell'RSPP, parimenti privo di poteri di impedimento.

⁷ Per un sintetico quadro delle varie posizioni emerse in dottrina v. CORNACCHIA, *Responsabilità penale negli organi collegiali. Il reato funzionalmente plurisoggettivo*, Torino. 142 ss.



“Le sanzioni o le misure accessorie sono spesso considerate più efficaci delle sanzioni finanziarie, in particolare per le persone giuridiche. È quindi opportuno potersi avvalere di sanzioni o misure accessorie nei procedimenti pertinenti. Tali sanzioni o misure potrebbero includere l’obbligo di ripristinare l’ambiente, l’esclusione dall’accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni e concessioni, e il ritiro di permessi e autorizzazioni.” (Considerando 31).

“Fatte salve le disposizioni della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le sanzioni o misure accessorie potrebbero includere l’obbligo di ripristinare l’ambiente qualora il danno sia reversibile e l’obbligo di risarcire il danno qualora il danno sia irreversibile o l’autore del reato non sia in grado di effettuare tale ripristino” (Considerando 32).

Tale obiettivo è stato poi trasfuso nell’art. 7 della Direttiva⁸.

Si noti che, nell’ambito di sanzioni penali previste all’interno di una Direttiva sulla tutela penale dell’ambiente, destinate ad essere applicate da un giudice penale all’esito di un procedimento penale, è lo stesso legislatore europeo a considerare “più efficaci” le sanzioni accessorie ripristinatorie e risarcitorie rispetto a quelle principali.

Un argomento in più, se vogliamo, per considerare le sanzioni ripristinatorie come aventi natura sostanzialmente penale, secondo quanto già sostenuto da parte minoritaria della dottrina⁹.

⁸ Art.7 “Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile di un reato ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 1 o 2, sia passibile di sanzioni o misure penali o non penali efficaci, proporzionate e dissuasive.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le sanzioni penali o non penali nei confronti delle persone giuridiche dichiarate responsabili ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 1 o 2, dei reati di cui agli articoli 3 e 4 includano sanzioni pecuniarie. Gli Stati membri attuano le misure necessarie affinché le sanzioni o le misure penali o non penali nei confronti di tali persone giuridiche possano includere quanto segue:

a) l’obbligo di:

i) ripristinare l’ambiente entro un determinato periodo, se il danno è reversibile; oppure

ii) risarcire il danno all’ambiente, se il danno è irreversibile o se l’autore del reato non è in grado di procedere a tale ripristino;

b) l’esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;

c) l’esclusione dall’accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni, concessioni e licenze;

d) l’interdizione temporanea o permanente di esercitare un’attività commerciale,

e) il ritiro dei permessi e delle autorizzazioni all’esercizio delle attività che hanno portato al reato in questione;

f) l’assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;

g) provvedimenti giudiziari di scioglimento;

h) la chiusura delle sedi usate per commettere il reato;

i) l’obbligo di istituire sistemi di dovuta diligenza per rafforzare il rispetto delle norme ambientali;

j) laddove vi sia un pubblico interesse, la pubblicazione integrale o parziale della decisione giudiziaria relativa al reato commesso e alle sanzioni o misure imposte, fatte salve le norme in materia di tutela della vita privata e di protezione dei dati personali.”

⁹ Per maggiori approfondimenti v. C. RUGA RIVA, *Bonifica e ripristino nel diritto penale dell’ambiente. Il ruolo delle condotte riparatorie nelle dinamiche della punibilità e la natura degli obblighi ripristinatori*, in AA.VV., *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, II, Milano, 2018, 719 ss.



La Direttiva, pur auspicando sanzioni accessorie ripristinatorie e risarcitorie anche a carico degli enti, soggetti che economicamente sono destinati a farsi carico delle relative spese, non sembra prevedere espressi vantaggi (in termini ad es. di circostanze attenuanti) a favore dei medesimi qualora, prima della condanna, ottemperino spontaneamente, rischiando di replicare una lacuna già da più parti segnalata in dottrina con riferimento alla legislazione interna¹⁰.

A ben vedere però, l'art. 9 della Direttiva, rubricato "Circostanze attenuanti", individua il beneficiario del trattamento di favore nell'"autore del reato" di cui agli artt. 3 e 4, che – direttamente negli ordinamenti che prevedono responsabilità penale degli enti, o indirettamente, attraverso l'art. 6 per gli altri, come quello italiano, che tale responsabilità non contemplano – chiama in causa anche l'ente.

In ogni caso, il legislatore italiano, in sede di recepimento, ben potrebbe estendere esplicitamente determinati vantaggi premiali all'ente che tempestivamente riparasse, ciò rientrando nel suo libero apprezzamento, e comunque trattandosi di interpretazione in *bonam partem* di norma premiale pur in ipotesi pensata dal legislatore europeo sulla persona fisica, in linea con la logica premiale che da tempo innerva molti settori dell'ordinamento giuridico penale italiano, e che del resto trova già oggi parziale riconoscimento nell'art. 12, co. 2, d.lgs. n. 231/2001.

Rilevantissime novità riguardano anche il sistema di calcolo della pena principale pecuniaria prevista per gli enti¹¹, parametrata, nel *minimo del massimo*, a seconda della gravità dei reati ambientali presupposto, a importo non inferiore al "5 % del fatturato mondiale totale della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente quello in cui è stato commesso il reato o nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale è stata adottata la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria, o a un importo corrispondente a 40 000 000 Euro, o, rispettivamente, per ipotesi meno

¹⁰ V. ad es. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, IV ed., Torino, 2021, p. 84.

¹¹ Art. 7, co. 3 "Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, almeno per le persone giuridiche ritenute responsabili ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, siano punibili con sanzioni pecuniarie penali o non penali, il cui importo sia proporzionato alla gravità delle condotte e alla situazione individuale, finanziaria e di altro tipo della persona giuridica interessata. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il livello massimo di tali sanzioni pecuniarie non sia inferiore:

a) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) a l), e lettere p), s) e t):

i) al 5 % del fatturato mondiale totale della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente quello in cui è stato commesso il reato o nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale è stata adottata la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria; o

ii) a un importo corrispondente a 40 000 000 EUR;

b) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere m), n), o), q) e lettera r):

i) al 3 % del fatturato mondiale totale della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente quello in cui è stato commesso il reato o nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale è stata adottata la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria; o

ii) a un importo corrispondente a 24 000 000 EUR."



gravi, al 3 % del fatturato mondiale totale della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente quello in cui è stato commesso il reato o nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale è stata adottata la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria o a un importo corrispondente a 24 000 000 Euro”.

Si tratta di *quantum* di pena assai elevato, probabilmente eccessivo rispetto alla stragrande maggioranza degli enti italiani – quasi sempre piccole e piccolissime imprese, talvolta individuali – autori di illeciti ambientali, spesso di pericolo astratto.

Par di poter dire che il *target* della Direttiva è la media o grande impresa, non di rado con operatività transnazionale se non globale (“fatturato mondiale”) e con fatturati considerevoli, che in Italia costituisce l'eccezione, più che la regola.

Del resto, l'importo calcolato sul fatturato mondiale, o comunque attestato su massimi (nel minimo) assai elevato è tipico di Direttive a loro volta pensate su multinazionali o comunque grandi imprese (si pensi alle piattaforme online di cui al Digital Services Act¹²).

Al fine di evitare frizioni con il principio di proporzione – tra gravità del fatto e risposta sanzionatoria – il legislatore italiano dovrà individuare *minimi edittali* coerenti con la gravità relativa di determinati reato presupposto (ad es. contravvenzioni “formali” e di pericolo astratto) e, auspicabilmente, potrebbe “sfruttare” la clausola contenuta nell'art. 7, co. 3, ovvero circoscrivere il (minimo del) massimo edittale alle “*persone giuridiche ritenute responsabili ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1*”, ovvero alla sola ipotesi dei reati commessi dagli apicali nell'interesse dell'ente.

Quanto all'individuazione del minimo, la Direttiva non offre indicazioni numeriche: coerenza e chiarezza vorrebbero che anche i minimi, al pari dei massimi, siano parametrati dal futuro legislatore

¹² Articolo 52 del “REGOLAMENTO (UE) 2022/2065 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)”, rubricato “Sanzioni”:

“1. Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione del presente regolamento da parte dei fornitori di servizi intermediari che rientrano nella loro competenza e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione in conformità dell'articolo 51.

2. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano tali norme e misure alla Commissione e provvedono poi a dare immediata notifica delle eventuali modifiche successive.

3. Gli Stati membri provvedono affinché l'importo massimo delle sanzioni pecuniarie che possono essere irrogate in caso di inosservanza di un obbligo stabilito dal presente regolamento sia pari al 6 % del fatturato annuo mondiale del fornitore di servizi intermediari interessato nell'esercizio finanziario precedente. Gli Stati membri provvedono affinché l'importo massimo della sanzione pecuniaria che può essere irrogata in caso di comunicazione di informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti, di mancata risposta o rettifica di informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti e di inosservanza dell'obbligo di sottoporsi a un'ispezione sia pari all'1 % del reddito annuo o del fatturato mondiale del fornitore dei servizi intermediari o della persona interessati nell'esercizio finanziario precedente.

4. Gli Stati membri provvedono affinché l'importo massimo giornaliero delle penali di mora sia pari al 5 % del fatturato giornaliero medio mondiale o del reddito del fornitore di servizi intermediari interessato nell'esercizio finanziario precedente, calcolato a decorrere dalla data specificata nella decisione in questione.”



italiano, alternativamente ma in modo omogeneo, o ad una percentuale del fatturato o ad una cifra fissa.

Sempre in alternativa si prevede che l'anno di riferimento per il calcolo del fatturato possa essere o quello antecedente l'esercizio finanziario precedente quello in cui è stato commesso il reato o quello dell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale è stata adottata la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria; il primo parametro potrebbe, in caso di reato ambientale doloso, essere "sfruttato" dall'ente malizioso che potrebbe tenere artificiosamente basso il fatturato nella previsione di prossimi reati ambientali; lo stesso rischio si corre peraltro con il parametro alternativo, nella misura in cui l'ente sotto processo potrebbe incidere sul fatturato precedente l'anno della probabile decisione.

Tutto considerato, e anche considerando che non sempre i fatturati riflettono pienamente la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente, e sono comunque variabili da un anno con l'altro per ragioni talora indipendenti dall'ente (si pensi a guerre, mutamento dei costi delle materie prime, calamità naturali ecc.), sarebbe forse preferibile l'adozione di minimi e massimi edittali fissi, ovviamente per quote, e non calcolati in percentuale sul fatturato dell'ente.

In tutti i casi anche l'eventuale sistema per quote dovrebbe garantire sanzioni pecuniarie non inferiori nel massimo a quelle previste dall'art. 7 della Direttiva.

Più in generale l'art. 7, co. 3 prevede che l'importo delle "*sanzioni pecuniarie penali o non penali sia proporzionato alla gravità delle condotte e alla situazione individuale, finanziaria e di altro tipo della persona giuridica interessata*".

Si pensi ad esempio alla condotta *post factum*, a eventuali "precedenti", alla occasionalità o ripetitività delle violazioni contestate ecc.

L'art. 7, c. 2 della Direttiva contempla una vasta gamma di sanzioni accessorie, di natura interdittiva, ripristinatoria, risarcitoria e di altro tipo (confisca, pubblicazione della sentenza), in larga parte sovrapponibili alle tipologie di sanzioni elencate nell'art. 9 del d.lgs. n. 231/2001.

Vi sono due eccezioni.

La prima, meramente apparente, consiste nell'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria (art. 7, co. 2 lett. f. Direttiva), misura analoga a quella prevista a certe condizioni dall'art. 15 del d.lgs. n. 231/2001 (e dall'art. 45 d.lgs. n. 231/2001 in fase cautelare)¹³.

¹³ Sul tema v. FUSCO, *Il commissario giudiziale 231: il legislatore amplia l'ambito di intervento di un istituto in declino a causa della complessità dei presupposti applicativi e dell'interferenza di altri istituti*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 4/2023, p. 9 ss.



La secondo, di grande importanza teorica e pratica, riguarda “*l’obbligo di istituire sistemi di dovuta diligenza per rafforzare il rispetto delle norme ambientali*” (art. 7, co. 2 lett. i della Direttiva).

La traduzione, in questa come in altre parti della Direttiva (si veda il mitologico “reato penale” di cui al Considerando n.17) è discutibile, ma è evidente il riferimento ai sistemi di *due diligence*, che in campo penale ambientale sembrano doversi riferire ai modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati, analogamente a quanto previsto dall’art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, che li prevede però come noto solo in via facoltativa.

Militano in questo senso vari elementi.

L’obbligo segue a una condanna inflitta dal giudice penale in esito all’accertamento della commissione di un reato ambientale nell’interesse dell’ente, ed ha evidentemente lo scopo di introdurre meccanismi volti ad evitare, per il futuro, ulteriori reati ambientali: una sorta di meccanismo di prevenzione speciale.

Non risulta però prevista alcuna sanzione autonoma in caso di inottemperanza all’obbligo di adozione del Modello.

Si tratta certamente di disposizione innovativa, che trasforma il Modello da facoltativo ad obbligatorio, da incentivo premiale (all’esonero da responsabilità o quanto meno all’ottenimento della circostanza attenuante *ex art.12, co. 2 lett. b. del d.lgs. n 231/2001*) a sanzione, seppure accessoria, non diversamente da quanto accade alla bonifica/ripristino, con i quali condivide la natura anfibia, di premio *ex ante* e di sanzione *ex post*.

Infine, un cenno merita la sanzione accessoria della “*interdizione temporanea o permanente di esercitare un’attività commerciale*” (art. 7, co. 2 lett. d. della Direttiva), specie ove confrontata alla sua eventuale applicazione “anticipata”, in sede cautelare.

È noto come, in Italia, le vicende processuali legate agli stabilimenti Ilva di Taranto e al Petrolchimico di Priolo abbiano dato vita a discipline derogatorie, che in vario modo hanno inteso inibire o limitare i poteri di sequestro e di adozione di misure interdittive, sia in fase cautelare che all’esito di sentenza di condanna.

Così, rispetto alle sanzioni interdittive, l’art. 17, c. 1 *bis*, del d.lgs. n. 231/2001, così come modificato dal d.l. n. 2/2023, precisa che “*in ogni caso, le sanzioni interdittive non possono essere applicate quando pregiudicano la continuità dell’attività svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell’articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, se l’ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l’adozione e l’attuazione*



di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Il modello organizzativo si considera sempre idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi quando nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale sono stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l'adozione di modelli organizzativi, il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi”.

D'altro canto, l'art. 45 del d.lgs. n. 231/2001, anch'esso modificato dal d.l. n. 2/2023¹⁴, prevede che la misura cautelare interdittiva non possa essere applicata in relazione agli stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale, ove ciò pregiudichi la continuità produttiva, e in sua vece è prevista la nomina di un commissario giudiziale.

In tema di limiti al potere di sequestro stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale va infine richiamata la recentissima sentenza della Corte costituzionale (n.105/2024), la quale ha censurato l'art. 104-*bis* co. 1-*bis*.1., quinto periodo delle disp att. del c.p.p.¹⁵, nella parte in cui non delimita a 36 mesi il lasso di tempo massimo entro il quale disposizioni normative di bilanciamento tra ambiente e interessi antagonisti consentono la prosecuzione dell'attività produttiva di impianti sottoposti a sequestro.

In linea con la citata pronuncia della Corte costituzionale, e alla luce degli obblighi eurounitari discendenti dalla Direttiva in commento, gli artt. 45 co. 3 e 17, c.1*bis*, del d.lgs. n. 231/2001 appaiono di dubbia legittimità costituzionale, sia perché inibiscono senza limiti di tempo l'adottabilità di sanzioni interdittive, sia perché, nel secondo caso, fanno discendere tale risultato dal combinato disposto di una vaga disposizione provvedimentale e di una autonormazione, a quanto parrebbe

¹⁴ Si vedano le modifiche apportate dal d.l. n. 2/2023 all'articolo 45, comma 3 d.lgs. n. 231/2001, secondo cui: «*La nomina del commissario di cui al primo periodo è sempre disposta, in luogo della misura cautelare interdittiva, quando la misura possa pregiudicare la continuità dell'attività svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231.*», e all'articolo 53, co. 1-ter. «*Quando il sequestro abbia ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi che siano stati dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, si applica l'articolo 104-bis, commi 1-bis.1 e 1-bis.2, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271*”.

¹⁵ «*...Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi*”.



“avallata” dalla procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale, secondo il non commendevole schema del c.d. Decreto Priolo.

Infine, merita sottolineare che la sanzione accessoria della pubblicazione della sentenza prevede minori limiti¹⁶ ove abbia come destinatario l’ente rispetto alla persona fisica, in linea con il Considerando n. 44.

4. I reati presupposto

Rinviandosi ad altri commenti per una più approfondita disamina dei reati presupposto elencati negli artt. 3 e 4 della Direttiva, in questa sede si vogliono solo sottolineare due aspetti.

In primo luogo, oltre a molti reati già previsti nella Direttiva 2008/99 CE, e per quel che qui interessa già inseriti nell’art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001, compaiono taluni nuovi reati: si vedano ad esempio i reati consistenti nel riciclaggio di navi (lett. h), o concernenti la “*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*”, se tali condotte violano determinate disposizioni (lett. r).

In secondo luogo, però, ad una disamina più attenta, tale ampliamento è ridimensionato se letto con le lenti del diritto vivente, nel senso che taluni fatti sono già oggi puniti attraverso l’impiego di fattispecie penali più ampie, in vari casi fondanti la responsabilità dell’ente.

Si pensi ad es alla incriminazione della “*estrazione di acque superficiali o sotterranee ai sensi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, se tale condotta provoca o può provocare danni rilevanti allo stato o al potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali o allo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei*” (lett. m), in giurisprudenza già ricondotta all’art. 452-*bis* c.p.¹⁷.

Vi sono poi condotte che sicuramente meritano di essere ricondotte a nuove, più specifiche fattispecie, ma che già oggi, con qualche sforzo, potrebbero rientrare in fattispecie a forma libera, come l’inquinamento o il disastro ambientale, o nella fattispecie di morte e lesioni come conseguenza

¹⁶ Art 7, lett j), riferito agli enti: “*laddove vi sia un pubblico interesse, la pubblicazione integrale o parziale della decisione giudiziaria relativa al reato commesso e alle sanzioni o misure imposte, fatte salve le norme in materia di tutela della vita privata e di protezione dei dati personali*; viceversa l’art. 5, riferito alle persone fisiche, precisa che “g) *laddove vi sia un pubblico interesse, previa valutazione caso per caso, la pubblicazione integrale o parziale della decisione giudiziaria relativa al reato commesso e alle sanzioni o misure imposte, nella quale possono figurare i dati personali delle persone condannate solo in casi eccezionali debitamente giustificati*”.

¹⁷ Cfr. Cass. Sez. 3, n. 28732 del 27/04/2018, in *LexAmb. RTDPA*, con nota di ROTA, n.4/2018, p. 71.



di inquinamento: si pensi ad. es. alla “*immissione sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente, di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l'uso del prodotto da molti utenti, a prescindere dal loro numero, comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; o alla fabbricazione, l'immissione o la messa a disposizione sul mercato, l'esportazione o l'uso di sostanze, sia allo stato puro che all'interno di miscele o articoli, compresa la loro incorporazione negli articoli, se tale condotta provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone*” (art. 3, lett. b) e c).

5. Altre disposizioni

La Direttiva 2024/1203 contiene altre disposizioni relative agli enti.

L'art. 11, dedicato alla competenza giurisdizionale, stabilisce che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 3 e 4 nel caso, tra gli altri, in cui il reato sia “*commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel proprio territorio*”, e dunque anche nel caso in cui il reato presupposto sia commesso all'estero.

In termini generali l'art. 4 del d.lgs. n. 231/2001 assoggetta l'ente alla giurisdizione italiana nei casi e alle condizioni previste dagli artt. 7, 8, 9 e 10 c.p., purché nei suoi confronti non proceda lo Stato del luogo in cui è stato commesso il fatto, realizzando una parificazione rispetto all'imputato persona fisica.

La Direttiva in commento innoverebbe significativamente, perché le contravvenzioni (ampiamente contenute nell'art. 25-*undecies* d.lgs. 231/2001) non sono menzionate negli artt. 7, 8, 9 e 10 del c.p., al pari degli ecodeletti contenuti nel titolo VI-*bis* del c.p., e comunque non tutti i delitti ambientali, *quoad poenam* o in relazione agli altri requisiti di applicabilità, ricadrebbero negli artt. 9 e 10 c.p.

In un certo senso sono riferibili (anche) agli enti (*sub specie* associazioni ambientaliste, comitati cittadini ecc.) le disposizioni processuali previste dall'art. 15 della Direttiva, il quale, tra l'altro, garantisce che le “*organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e soddisfano i requisiti previsti dal diritto nazionale, dispongano di adeguati diritti procedurali nei procedimenti riguardanti tali reati, qualora tali diritti processuali per il pubblico interessato esistano nello Stato membro nei procedimenti relativi ad altri reati, ad esempio in qualità*



di parte civile. In tali casi, gli Stati membri provvedono inoltre affinché, a norma del rispettivo diritto nazionale, le informazioni sull'avanzamento dei procedimenti siano condivise con il pubblico interessato, qualora ciò avvenga nei procedimenti riguardanti altri reati”.

Sul punto, almeno in teoria, l'art. 311 del d.lgs. n. 152/2006 “centralizza” sul Ministero dell'Ambiente le azioni di risarcimento per il danno ambientale.

Tuttavia, è noto che la giurisprudenza penale¹⁸ ammette la costituzione di parte civile di associazioni ambientaliste, comitati di cittadini ed enti territoriali (Comuni, Province ecc.) *iure proprio*, e non come enti esponenziale dell'interesse ambientale di natura pubblica, quando dimostrino di avere subito un danno relativo all'oggetto del proprio statuto e provino di avere svolto attività in concreto sul territorio.

L'art. 15 della Direttiva sembra reclamare per le associazioni ambientaliste lo stesso trattamento previsto in via generale dall'ordinamento per le parti civili in altri procedimenti, e dunque sembra spingere per una riforma dell'art. 311 d.lgs. n. 152/2006, o quanto meno per una cristallizzazione normativa dell'attuale orientamento giurisprudenziale che “salva” la legittimazione delle associazioni, per quanto *iure proprio*.

6. Lacune e occasioni di riforma

L'esigenza di recepire la Direttiva 2024/1203 entro il 21 maggio 2026 potrebbe costituire l'occasione di più ampie modifiche alla disciplina del d. lgs. n. 231/2001, sia in relazione al suo art.25-*undecies* che a disposizioni di portata più generale, come ad es. l'art. 8 in tema di irrilevanza per l'ente di cause di estinzione del reato lucrative dalle persone fisiche.

Ad oggi la società che materialmente “paga” le sanzioni, i ripristini e i risarcimenti dei quali beneficiano i propri rappresentanti legali non gode di alcuna causa di estinzione dell'illecito, ostandovi l'art. 8 del d.lgs. n. 231/2001, il quale, come noto, afferma che la responsabilità dell'ente sussiste anche quando il reato si estingue per causa diversa dall'amnistia.

¹⁸ Cass. Sez. 3, n. 8795 del 2/12/2020 (dep. 2021), in *Lexambiente.it*, “In tema di reati ambientali, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 318, comma 2, lett. a), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, spetta soltanto allo Stato, e per esso al Ministro dell'Ambiente, la legittimazione alla costituzione di parte civile nel procedimento per reati ambientali, al fine di ottenere il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica, in sé considerato come lesione dell'interesse pubblico e generale all'ambiente; tutti i soggetti diversi dallo Stato, singoli o associati, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, possono esercitare l'azione civile in sede penale, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, ulteriori e concreti, conseguenti alla lesione di diritti particolari, diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivanti dalla stessa condotta lesiva”. Sul tema v. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 1252.



Tale regola potrebbe essere modificata intervenendo sull'art. 8 del d.lgs. n. 231/2001¹⁹, o vi si potrebbe derogare con norma specifica di segno opposto, magari inserita nel corpo degli artt. 318-*bis* ss. del d.lgs. n. 152/2006, e/o, a seconda dei casi, dell'art. 257 d.lgs. 152/2006 e dell'art. 452-*decies* c.p., in quest'ultimo caso previo inserimento della fattispecie delittuosa di omessa bonifica nel catalogo dei reati presupposto.

Vi sono poi alcune lacune da colmare e alcuni problemi di coordinamento da risolvere.

In particolare, la responsabilità da reato andrebbe estesa alle violazioni di talune almeno delle fattispecie contenute nell'art. 29-*quaterdecies*, d.lgs. n. 152/2006, il quale punisce varie violazioni della disciplina sull'AIA, connessa agli impianti di maggiore impatto ambientale, in tema di acque, aria e suolo, irragionevolmente rimaste fuori dalla responsabilità da reato dell'ente, diversamente da analoghe violazioni realizzate nell'ambito di attività meno impattanti e come tali non soggette ad AIA.

Tale lacuna, già segnalata in precedenza²⁰, va oggi colmata attraverso lo specifico recepimento dell'art. 3, lett. e) della Direttiva, la quale prevede l'incriminazione della “*realizzazione di progetti ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio [in materia di attività soggette ad AIA], se tale condotta è attuata senza autorizzazione e provoca o può provocare danni rilevanti alla qualità dell'aria o del suolo o alla qualità o allo stato delle acque, o a un ecosistema, alla fauna o alla flora*”; tale obbligo di incriminazione comporta di conseguenza l'inserimento della relativa fattispecie nel catalogo dei reati presupposto *ex art.* 6 della Direttiva.

¹⁹ In linea generale, difende l'art. 8 del d.lgs. n. 231/2001 CONSULICH, *Punibilità di organizzazione e limiti dell'astensione dalla punizione per l'ente colpevole, La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2020, n. 2, 261, secondo cui la separazione dei destini delle persone fisiche da quella degli enti, ai fini premiali, risponde alla logica del rimprovero per colpa di organizzazione tipico della responsabilità degli enti, “*che si manifesta inesorabilmente con tratti di sistematicità e serialità*” la quale prescinde da vicende puntuali delle singole persone fisiche; da un lato l'eventuale condotta riparatoria/collaborativa non appare idonea a cancellare la colpa per la mancata/lacunosa organizzazione; dall'altro, sul piano della prevenzione generale, per l'ente sarebbe conveniente correre il rischio dell'illecito, potendo contare fin dall'inizio, in ipotesi, sulla via d'uscita rappresentata da cause in senso lato di non punibilità. A ben vedere le due obiezioni, pur suggestive, sembrano superabili, almeno con riguardo a cause di non punibilità incentrate su condotte riparatorie del bene offeso; il superamento della colpa per organizzazione può avere senso se si abbandona la prospettiva retributiva, di compensazione della (mala-) organizzazione; d'altro canto la tenuta generalpreventiva può essere garantita, *de jure condendo*, attraverso disposizioni che subordinino la non punibilità a condotte sufficientemente onerose (sia in termini di risarcimento/riparazione, e dunque di reintegrazione del bene offeso, che di sanzioni afflittive, ad esempio punitive civili, eventualmente maggiorate di una certa percentuale rispetto al puro danno causato, e che in ogni dovrebbero essere significativamente superiori alla pena minima prevista dalla cornice edittale.

²⁰ V. ad es. RUGA RIVA-MONTORSI, *sub art. 25-undecies d.lgs. n. 152/2006*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019, p. 695, anche per la prospettazione, in termini problematici, di una possibile questione di illegittimità costituzionale.



Altre questioni meriterebbero di essere affrontate in occasione del recepimento della Direttiva in commento.

Si pensi all'inserimento del delitto di cui all'art. 452-*terdecies* (omessa bonifica/ripristino) nel catalogo dei reati presupposto; alla esplicita collocazione dell'art. 452-*ter* nel medesimo catalogo, ad oggi assente e da una parte della dottrina²¹ ivi ricondotto sul (mero) presupposto interpretativo della sua asserita natura di circostanza aggravante dell'inquinamento ambientale; alla discutibile equiparazione sanzionatoria delle quote previste per le distinte fattispecie di inquinamento e disastro ambientali colposi; all'irragionevole trattamento sanzionatorio più mite previsto dall'art. 25-*undecies* in relazione all'art. 452-*octies* c.p., rispetto a quello applicabile alle altre associazioni *ex art. 24-quater* d.lgs. n. 231/2001²².

Infine, si segnala l'assenza nella Direttiva di qualsiasi riferimento alla prospettiva emergente della giustizia riparativa, e cioè a forme di mediazione e/o di riparazione che mettano in dialogo inquinatore e vittime e portino al superamento della ferita rappresentata da determinati fatti di contaminazione ambientale.

La difficoltà maggiore nel nostro ambito è costituita dalla individuazione delle vittime e dei loro rappresentanti, specie laddove si tratti di autentici reati ambientali (e non contro l'incolumità pubblica).

L'ambiente è infatti bene adespota: con chi tentare la mediazione? Con associazioni ambientaliste? Con gli enti territoriali? Quali? E in caso di contrasti tra le medesime entità che fare? A che titolo entità umane "parlano" in nome dell'ambiente?

Tuttavia, al di là delle citate difficoltà, manca radicalmente nella Direttiva uno sguardo diverso e più dialogante, del resto estraneo alla dichiarata volontà di perseguire maggiore prevenzione generale e di marcare maggiore disapprovazione sociale, come scritto nei Considerando 4 e 5.

Lo stesso dicasi per l'altra tecnica alternativa di soluzione delle controversie rappresentata dal modello ingiunzionale di matrice anglosassone²³, imperniato su agenzie di controllo con ampi poteri prescrittivi e sanzionatori, la cui inosservanza dà adito, in seconda battuta, a sanzioni penali.

²¹ V. per tutti D'ALESSANDRO, sub *art. 452-ter*, in FORTI-SEMINARA-RIONDATO, *Commentario breve al codice penale*, VII ed., Padova 2024, 1721; *contra* RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino 2015, p. 19 ss.

²² Cfr. AMARELLI, sub *art. 452-octies*, in DOLCINI-GATTA (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, 2015, p. 2143.

²³ Sul quale v. per tutti ROTOLO, "Riconoscibilità del precetto penale e modelli innovativi di tutela. Analisi critica del diritto penale dell'ambiente", Torino, 2018, specie p. 236 ss.



7. Conclusioni

La nuova Direttiva 2024/1203 presenta importanti novità anche per gli enti.

In primo luogo, costringerà il legislatore italiano ad ampliare il catalogo dei reati ambientali presupposto contenuti nell'art. 25-*undecies* d.lgs. n. 152/2006, già oggi più folto rispetto alle altre tipologie di reati; si è visto però come talune fattispecie europee, pur non essendo specificatamente incriminate nel diritto penale italiano, ricevono già oggi tutela penale attraverso fattispecie più ampie come l'inquinamento, il disastro e morti o lesioni come conseguenza di inquinamento (cfr. *supra*, par. 4).

In secondo luogo, e soprattutto, la Direttiva prevede innovazioni significative in tema di sanzioni per gli enti, sia principali che accessorie.

Quanto alle prime, si obbligano gli Stati membri a prevedere minimi dei massimi delle sanzioni (penali o non penali) pecuniarie assai elevati, probabilmente troppo rispetto alla gran parte delle disponibilità finanziarie e delle consistenze patrimoniali di piccole e piccolissime imprese caratteristiche del mondo produttivo italiano. Quanto al parametro di riferimento, si introduce l'alternativa tra percentuale sul fatturato mondiale annuo e importi fissi, opzione quest'ultima che si è ritenuta preferibile (cfr. par. 3).

Importanti novità riguardano poi le sanzioni accessorie (art. 7, c. 2), di natura interdittiva, ripristinatoria, risarcitoria e di altro tipo (confisca, pubblicazione della sentenza), in larga parte sovrapponibili alle tipologie di sanzioni elencate nell'art. 9 del d.lgs. n. 231/2001.

In particolare, per importanza teorica e pratica, spicca “*l'obbligo di istituire sistemi di dovuta diligenza per rafforzare il rispetto delle norme ambientali*” (art. 7, co. 2 lett. i della Direttiva), che, al di là della discutibile traduzione, pare alludere ai modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati, analogamente a quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, che li prevede però come noto solo in via facoltativa, *ex ante* o al più “in corso” di contestazione, come incentivo premiale, e *non ex post* come obbligo giudiziale connesso alla sentenza di condanna, a scopo repressivo, seppure con obiettivi di prevenzione speciale.

Infine, l'obbligo di recepimento entro il 21 maggio 2026 potrebbe costituire l'occasione, per il pigro legislatore italiano, di mettere mano alle segnalate lacune ed incoerenze (v. *supra*, par. 6) dell'attuale assetto normativo della responsabilità degli enti da reato ambientale.



RESTORATIVE JUSTICE, APPROCCI REGOLATORI RESPONSIVE E CRIMINI AMBIENTALI D'IMPRESA. RIFLESSIONI DA UNA PROSPETTIVA CRITICA DI CRIMINOLOGIA 'VERDE'*

RESTORATIVE JUSTICE, RESPONSIVE REGULATION AND CORPORATE ENVIRONMENTAL CRIME: CONSIDERATIONS FROM A CRITICAL GREEN CRIMINOLOGICAL PERSPECTIVE

di Stefano PORFIDO

Abstract. L'adozione di soluzioni di giustizia restaurativa può costituire un tassello rilevante nelle politiche di governo del fenomeno sistemico dei crimini ambientali di impresa, offrendo innovative soluzioni rimediali. Tuttavia, l'innesto di tali soluzioni nell'impianto del diritto penale liberale richiede una riflessione di ampio respiro, volta a individuare i profili problematici sottesi a tale innesto. Il presente contributo si inserisce in questa prospettiva di indagine. Dopo aver delineato i profili di compatibilità strutturale sottesi a soluzioni *restorative* per il fenomeno criminale in esame, l'analisi si sofferma sui relativi aspetti regolatori. Servendosi di una prospettiva metodologica di criminologia verde, si evidenziano i profili di unicità che la giustizia restaurativa implica rispetto alle tradizionali soluzioni regolatorie di matrice *responsive* nel contesto dello sfruttamento ambientale da attività d'impresa.

Abstract. Restorative justice may significantly contribute to governing the systemic phenomenon of corporate environmental crimes by providing innovative remedial solutions. However, integrating such solutions into the framework of liberal criminal law requires addressing problematic aspects underlying this integration. This contribution aligns with this endeavor. After outlining issues of structural compatibility regarding restorative solutions for the criminal phenomenon under consideration, the analysis delves into the relevant regulatory aspects. From the methodological perspective offered by green criminology, this contribution highlights the unique features that distinguish restorative approaches from traditional responsive-oriented regulatory solutions in the context of corporate environmental exploitation.

Parole chiave: Giustizia restaurativa, crimini ambientali di impresa, criminologia verde, regolazione responsive.

Key words: Restorative justice, corporate environmental crime, green criminology, responsive regulation.



SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Sull'innesto della cura *restorative* nell'ambito dei crimini ambientali di impresa – 3. Sul metodo di osservazione: la *green criminology* – 4. Sulla *responsive regulation*, oltre la dimensione negoziale – 5. Conclusioni

1. Premessa

Il presente contributo, parte di una riflessione di più ampio respiro nell'ambito della ricerca di tesi dottorale, verte sulle intersezioni tra la *restorative justice*, qui tradotta con l'espressione 'giustizia ristorativa'¹ e i ben conosciuti modelli regolatori di matrice *responsive*, in relazione a una specifica area di illiceità, quella dei crimini ambientali 'sistemici' commessi nell'ambito dell'attività di impresa, o, per usare una formula di matrice anglosassone, dei 'crimini ambientali di impresa'. Per 'sistemico' si intende quella connessione tra il fenomeno criminale e le attività economiche ontologicamente lecite di produzione e consumo, fondamento delle economie occidentali di mercato. Esempi di crimini ambientali sistemici sono quindi, solo per menzionarne alcuni tra quelli più tristemente noti, gli sversamenti di petrolio in mare a seguito dell'affondamento della petroliera *Erika* e per la rottura degli impianti di estrazione petroliferi in alto mare della *British Petroleum* nel Golfo del Messico, le contaminazioni del Bhopal in India, la devastazione del Mariana in Brasile, e in relazione al contesto nazionale italiano, i casi Seveso, Porto Marghera e Ilva.

L'occasione per discutere questi temi è offerta dalle proposte di revisione delle normative europee in materia di contrasto delle attività economiche dannose sul piano socio-ambientale, in chiave funzionale agli obiettivi di sostenibilità del *Green Deal* europeo. Il riferimento è in via primaria a due direttive, lungamente discusse e alla data in cui si scrive

*Il presente lavoro costituisce la rielaborazione con integrazioni e aggiornamenti della relazione presentata alla IX Edizione delle "Giornate di Studi Penalistici" tenutasi il 26-28 giugno 2023.

¹ A parere di chi scrive, l'espressione 'ristorativa' rende più intellegibile la connessione con il peculiare paradigma *restorative* rispetto alla più invalsa locuzione 'giustizia riparativa', nella consapevolezza che la riparazione è categoria dogmatica ampia in rapporto di genere a specie con la *restorative justice*, come ricordato da DONINI, *Compliance, negozialità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la Restorative Justice* in *La pena, ancora fra attualità e tradizione* (a cura di PALIERO, VIGANÒ, BASILE e GATTA), Milano, 2018, p. 579 ss.



da poco entrate in vigore, segnatamente la nuova Direttiva crimini ambientali (ECD)² e la Direttiva sulla sostenibilità delle catene di valore (CSDDD).³ Queste direttive costituiscono un *continuum* relativamente organico di contrasto al danno ambientale sistemico di eziologia sia fisiologica che patologica, affidandone il contrasto rispettivamente all'implementazione di stringenti obblighi di criminalizzazione e di *due diligence*.

Questi diversi piani di responsabilità si traducono in logiche sanzionatorie scalari, secondo cui i tradizionali modelli repressivi saranno affiancati da soluzioni punitive caratterizzate da un forte *ethos* riparatorio.⁴ Emerge quindi un *favor* sanzionatorio attribuito all'atteggiamento cooperativo della società nella riduzione degli impatti negativi della propria condotta, anche attraverso l'adempimento di specifici obblighi di riparazione e di prevenzione del danno ambientale.⁵ Evidentemente, questo sistema dimostra permeabilità a quelle istanze dottrinali che da ormai quasi due decenni sostengono la necessità di un *toolbox* sanzionatorio ibrido,⁶ corollario di un'idea di gestione del fenomeno crimine ambientale sul piano sistemico complementare rispetto a quello individuale, tramite le logiche *responsive* che saranno esaminate nel prosieguo.

² Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, data di entrata in vigore 20 maggio 2024.

³ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e il regolamento (UE) 2023/2859.

⁴ In linea con l'articolo 191, §2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che oltre ai principi di precauzione e di azione preventiva, prevede l'azione rimediabile di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Nelle direttive menzionate, questo aspetto rimediabile emerge, ad esempio, nelle disposizioni *ex* articolo 7, §2(a)(i)(ii) ECD, ed *ex* articoli 25 §4 e 27 §2, let. (f) CSDDD.

Sulla natura afflittiva penale degli obblighi di riparazione ambientale a carico delle imprese, si veda RUGA RIVA, *Bonifica e ripristino nel diritto penale dell'ambiente. Il ruolo delle condotte riparatorie nelle dinamiche della punibilità e la natura degli obblighi ripristinatori*, in *La pena, ancora fra attualità e tradizione* (a cura di PALIERO, VIGANÒ, BASILE e GATTA), Milano, 2018, p. 719 ss.

⁵ Secondo la logica del 'bastone' e della 'carota', suggerito in relazione all'ordinamento italiano da BERNASCONI, *Il "bastone" e la "carota" nella nuova disciplina dei reati ambientali*, in *Studium Iuris*, n. 12/2015, p. 1403 ss; vedi anche D'ALESSANDRO, *La tutela penale dell'ambiente tra passato e futuro*, in *Jus*, 2016, p. 83 ss. Questa logica, come strumento di governo dei consociati in materia ambientale, è conosciuta nella dottrina anglosassone sin dagli anni '80 del secolo scorso. Si veda, ad esempio, BALCH, *The Stick, The Carrot, And Other Strategies: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention*, in *Law & Policy*, n. 2/1980, p. 35 ss.

⁶ FAURE, *Günter Heine und das Umweltstrafrecht in Europa*, in *Strafrecht Als Ultima Ratio: Gießener Gedächtnisschrift Für Günter Heine* (a cura di GROPP, HECKER, KREUZER, RINGELMANN, WITTECK e WOLFLAST), Maastricht, 2016, pp. 111–125; OGUS, ABBOT, *Sanctions for Pollution: Do We Have the Right Regime?* in *Journal of Environmental Law*, n. 14:3/2002, pp. 283 ss; FAURE, SVATIKOVA, *Criminal or Administrative Law to Protect the Environment?*, in *J. Environ. Law*, n. 24:2/2010, pp. 253 ss; FAURE, *The Revolution in Environmental Criminal Law in Europe* in *Virginia Environmental Law Journal*, n. 35(2)/2017, pp. 321-356.



L'introduzione di soluzioni di giustizia restaurativa per tali tipologie di reati si colloca in questo orizzonte di politiche di governo del danno ambientale criminale secondo il binomio repressione e premialità,⁷ o, volendo, la sequenza deterrenza-sanzione-promozione.⁸ Al tempo stesso, l'innesto di tali soluzioni nelle strutture del diritto penale liberale delle democrazie occidentali di mercato non può essere ridotto a una mera opzione di politica criminale improntata a logiche scalari di severità della risposta sanzionatoria. Al contrario, esso richiede di svolgere considerazioni di sistema, sul piano valoriale-culturale, politico, e di metodo, prima ancora che di tecnica normativa.

Come è stato efficacemente osservato, seppur in relazione a un campo di indagine differente, il discutere di misure alternative al carcere, quali quelle di giustizia restaurativa, richiede di affrontare la compatibilità tra un sistema politico improntato ai valori della democrazia liberale di mercato e *“i compiti fondamentali di cura che un'esecuzione penale esterna e costituzionalmente orientata deve necessariamente assumere, ben al di là dell'idea di limite alla politica criminale ascritta al diritto penale quale strumento di controllo sociale”*.⁹ Si tratta, in altre parole, di indagare in primo luogo quale paradigma di stato sia idoneo ad accogliere tali soluzioni alternative. Il riferimento è alle riflessioni di filosofia politica svolte da John Braithwaite e Philip Pettit sulla realizzazione di un dovere di cura ordinamentale che in un modello di stato social-democratico dovrebbe caratterizzare i rapporti tra libertà e autorità.¹⁰ In secondo luogo, su un piano ulteriore e complementare, si tratta anche di indagare quale giustificazione normativa possa fondare un modello di giustizia relazionale della cura sociale in relazione ai crimini di impresa sistemici, i quali

⁷ Secondo FRANZIN, *Governo penale dell'ambiente e non punibilità condizionata*, Napoli, 2018, p. 96 questo binomio costituisce il perno di una strategia di governo penale ambientale.

⁸ Il riferimento è a DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, p. 29, sul bisogno di guardare oltre la sequenza strutturale disposizione incriminatrice-sanzione per cogliere l'insieme delle norme all'interno del sistema penale, tra cui quelle promozionali, in funzione di guida del comportamento dei destinatari di tali norme.

⁹ DI MARTINO, *Carcere, Covid-19: tutto è chiaro quel che non va; cosa si può fare, visto quel che non si vuole fare?* in *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19* (a cura di PALMIERI), Napoli, 2020, pp. 1151 ss. Dovere che rinverrebbe la sua fonte nell'articolo 3 Costituzione, secondo BARTOLI, *Una giustizia senza violenza, né Stato né diritto. Ancora sul paradigma giuridico della giustizia riparativa*, in *sistemapenale.it*, p. 8.

¹⁰ BRAITHWAITE, PETTIT, *Not Just Deserts: A Republican Theory of Criminal Justice*, Oxford, 1990; PETTIT, BRAITHWAITE, *The Three Rs of Republican Sentencing in Current Issues in Criminal Justice*, n. 5/1994, pp. 318 ss.



sono l'espressione patologica di un fisiologico modo di declinare l'idea di prosperità in regimi di governo liberale dell'economia.¹¹

Sono queste riflessioni di tale ampiezza e complessità che non possono trovare qui più di una menzione, ma di cui occorre tenerne presente la valenza angolare per qualsiasi discussione di ampio respiro in materia. La recente riforma Cartabia,¹² che come noto ambisce a disciplinare organicamente la ristorativa, mostrando l'anelito di irradiarla a tutto il sistema repressivo penale,¹³ potrebbe fornire l'occasione per una tale discussione.¹⁴

Sulla scia di queste premesse, questo contributo persegue l'obiettivo di 'porre sul tavolo', senza pretesa di completezza, alcune questioni sottese all'introduzione di soluzioni ristorative nel settore della criminalità ambientale tramite modelli regolatori *responsive*. Tali questioni possono essere ridotte a tre problemi generali. Il primo attiene alla comprensione dell'integrazione di modelli normativi eterogenei, segnatamente quelli di giustizia ristorativa e quelli del diritto penale di impresa. È questa una questione di sociologia del diritto che verrà affrontata in sede preliminare nella sezione I. In seconda battuta, la giustizia ristorativa richiede una particolare lente di osservazione del 'fenomeno' crimine, nella sua dimensione fattuale. La sezione II affronta questo problema di metodo soffermandosi sui contributi sociologici offerti dalle prospettive critiche della criminologia 'verde'. Infine, la sezione III conclude discutendo le potenzialità delle soluzioni di giustizia ristorativa per i crimini ambientali di impresa, nell'ambito di un modello regolatorio *responsive*.

2. Sull'innesto della cura *restorative* nell'ambito dei crimini ambientali di impresa

¹¹ Sul tema del 'governo dell'economia', FOUCAULT, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977–78*, London, 2007.

¹² Introdotta con il d. lgs n. 150/2022.

¹³ Si esprime in tal senso DE FRANCESCO, *Uno sguardo d'insieme sulla giustizia riparativa*, in *lalegislazionepenale.eu*, 2023, p. 10. Per un'analisi sul contributo della riforma Cartabia alla giustizia ristorativa, *ex multis*, si rimanda a VENAFRO, *Giustizia riparativa e sistema penale alla luce della riforma Cartabia*, in *lalegislazionepenale.eu*, 2023; CINGARI, *La giustizia riparativa nella riforma Cartabia*, in *sistemapenale.it*, 2023.

¹⁴ Peraltro, non sembra che la riforma Cartabia incida sul piano concettuale della pena, nel suo significato primitivo di inflizione passiva di un male. Il riferimento non può che essere alla proposta di DONINI, *Per una concezione post-riparatorio della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in *Riv. it. dir. proc. Pen.*, 2013, pp. 1162 ss.



Dopo una prima fase di studi teorici sul rapporto tra i paradigmi della giustizia ristorativa e della giustizia penale tradizionale, sviluppatasi principalmente tra gli anni novanta del secolo scorso e la prima decade del nuovo millennio,¹⁵ l'interesse per le soluzioni ristorative ha portato gli studiosi e gli operatori del diritto a sondarne le potenzialità in campi ulteriori rispetto alle tradizionali ipotesi di crimini intersoggettivi.¹⁶ Lo studio di tali soluzioni per il settore dei crimini ambientali si è sviluppato a partire dagli anni dieci su impulso sia di sperimentazioni a livello istituzionale, sia di riflessioni teoriche. Il riferimento è tanto alle esperienze in Nuova Zelanda -unica giurisdizione che a oggi ha adottato sul piano legislativo i principi ristorativi vincolanti il giudice penale nella fase di determinazione della pena-¹⁷ quanto a contributi pionieristici come quello del giudice Brian Preston -'The Use of Restorative Justice for Environmental Crime'-¹⁸ tuttora un importante punto di riferimento per gli studi in materia.¹⁹ In linea di massima approssimazione, l'idea guida è che un paradigma di giustizia retributivo o utilitaristico-deterrente non sia idoneo a offrire risposte sul piano socio-relazionale una volta che il danno ambientale da crimine si sia verificato. In altre parole, il punire il reo non basta, di per sé, a offrire risposte

¹⁵ Non è questa la sede per ripercorrere la poderosa letteratura sul tema. In aggiunta ai riferimenti nel testo, mi limito qui a citare, per la letteratura straniera *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms* (a cura di VON HIRSCH, ROBERTS, BOTTOMS, ROACH e SCHIFF), London, 2003, e il più recente *Routledge International Handbook of Restorative Justice* (a cura di GAVRIELIDES), New York, 2019. Nella letteratura penalistica italiana, si rimanda ovviamente ai lavori pionieristici di EUSEBI, *La pena "in crisi". Il recente dibattito sulla funzione della pena*, Brescia, 1989; MANNOZZI, *La giustizia senza spada. Uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*, Milano, 2003; e ai più recenti MANNOZZI, LODIGIANI, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Torino, 2017; MATTEVI, *Una giustizia più riparativa. Mediazione e riparazione in materia penale*, Napoli, 2017, specialmente sul rapporto con le teorie della pena, pp. 45-61 anche per ulteriore bibliografia.

¹⁶ Invero, anche sul piano dei delitti intersoggettivi si registra un'evoluzione passando dai tradizionali campi applicativi, uno su tutti quello della giustizia minorile, a ipotesi criminali più controverse, quali quelle dei crimini sessuali.

¹⁷ Per una ricognizione di questo ordinamento, nonché di esperienze sperimentali in altre giurisdizioni, si veda WIJDEKOP, *Restorative justice and environmental harm in New Zealand, Australia and Canada*, in *IUCN National Committee of the Netherlands*, Amsterdam, 2019, disponibile sul portale <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload864.pdf>.

¹⁸ PRESTON, *The Use of Restorative Justice for Environmental Crime* in *Crim. L. J.*, n. 35/2011, pp. 136 ss.

¹⁹ L'interesse per la *restorative justice* per i crimini ambientali ha portato alla creazione di uno specifico "Working group on Environmental Restorative Justice", in seno all' *European Forum for Restorative Justice*, le cui attività possono essere consultate al sito <https://www.euforumrj.org/en/working-group-environmental-restorative-justice>. Tra i contributi più recenti sul tema, si segnala la raccolta *Restorative Justice and the Environment*, in *Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE)* (a cura di BOIN AGUIAR, SALM e RONCADA), 2020, disponibile sul sito del *The Center for Restorative Justice and Mediation of the University of Insubria*, https://www.uninsubria.it/sites/default/files/Siti_tematici/centri_ricerca/cr_CeSGReM/Restorative%20Justice%20and%20the%20environment_14_12.pdf; e, a oggi la più organica, raccolta di lavori in *The Palgrave Handbook of Environmental Restorative Justice* (a cura di PALI, FORSYTH, e TEPPER), London, 2022.



adeguate alla dimensione relazionale prettamente sovraindividuale del crimine ambientale.²⁰ Per riprendere una formula ormai divenuta paradigmatica “*What if a wall of a dam containing highly toxic mining waste collapses, polluting the surrounding waterways, and drinking water, killing ten thousand of fish and devastating the social and economic lives of the villages dependent on these waterways? [...] how will the imposition of a fine – the usual sanction for environmental offenses – assist the individuals and communities whose lives have been severely harmed by the criminal negligence of the company?*”.²¹

Per le sue caratteristiche, la giustizia ristorativa segnerebbe quindi un cambio di passo nella risposta a questi crimini. Generalmente associata a un superiore ideale di equilibrio relazionale,²² questo modello di giustizia concepisce il crimine come un atto di violenza che veicola un messaggio di dominazione, fisico e simbolico, capace di creare una frattura nel tessuto sociale.²³ La ricomposizione di tale frattura costituisce il fine essenziale della giustizia ristorativa, comunemente riferita come giustizia terapeutica²⁴ per simbolizzare una giustizia della ‘cura’ -nella sua duplice accezione inglese di *healing* e nel più pregnante significato di *care*-²⁵ della vulnerabilità in concreto della persona, tanto della vittima quanto del reo stesso.²⁶ Vulnerabilità che, nel caso dei reati ambientali, non può evidentemente prescindere dal considerare il rapporto uomo-natura.²⁷

²⁰ Sulla giustizia ristorativa per la vittimizzazione collettiva e diffusa in relazione ai crimini di impresa, vedi GADDI, PUERTA, *Towards a restorative justice approach to white-collar crime and supra-individual victimisation* in *The International Journal of Restorative Justice*, n. 2/2022, pp. 215-222.

²¹ WIJDEKOP, *Restorative justice responses to environmental harm. An IUCN Report*, cit., p. 4.

²² Sull’etimologia relazionale del termine *restorative*, si veda la preziosa ricostruzione storico-linguistica di MANNOZZI, *Traduzione e interpretazioni giuridica nel multilinguismo europeo: il caso paradigmatico del termine "giustizia riparativa" e delle sue origini storico-giuridiche e linguistiche*, in *Riv. It. D.P.P.*, n. 12/2015, pp. 137 ss.

²³ Sul valore comunicativo del crimine, MURPHY, *Repentance, Mercy and Communicative Punishment in Crime, Punishment and Responsibility: The Jurisprudence of Anthony Duff* (a cura di CRUFT, KRAMER E REIFF), Oxford, 2011, pp. 27 ss.

²⁴ VAN NESS, STRONG, *Restoring Justice: An Introduction to Restorative Justice*, Cincinnati, 1997, p. 32.

²⁵ MARSHALL, *Justice as care* in *The International Journal of Restorative Justice*, n. 2/2019, pp. 175-185.

²⁶ In questo senso, REGGIO, *Giustizia dialogica. Luci e ombre della Restorative Justice*, Milano, 2010, il quale inquadra la giustizia ristorativa nell’ambito di un concetto superiore di ‘riparazione’ relazionale secondo l’insegnamento di CAVALLA, *La verità dimenticata. Attualità dei presocratici dopo la secolarizzazione*, Padova, 1996, secondo cui oggetto della riparazione sarebbe la condizione umana di bisogno, laddove per bisogno l’Autore intende il soddisfare l’umana natura costituita dalla *suitas* e dalla *socialitas*. Vedi anche REGGIO, *La nave di Milinda. La Restorative Justice fra conquiste e sfide ancora aperte*, in *Diritto, metodologia giuridica e composizione del conflitto* (a cura di SARRA, REGGIO), Padova, 2020.

²⁷ Come osservato da PALI, AERTSEN, *Inhabiting a vulnerable and wounded earth: restoring responsibility*, in *The International Journal of Restorative Justice*, 2021, pp. 3-16; FRISKICS, *Dialogical Relations with Nature*, in *Environmental Ethics*, n. 23(4) 2001, p. 406 sulla complessità relazionale della dimensione umana immersa nella dimensione di significato del *milieu*.



Questa cifra costitutiva, che segna la differenza principale rispetto alle funzioni della pena di matrice retributiva,²⁸ è forse uno dei pochi punti fermi nell'elaborazione teorico-concettuale della giustizia ristorativa, altrimenti ancora oggi considerata un 'concetto aperto', per usare le parole di due tra i principali studiosi della materia,²⁹ e come tale suscettibile di diverse declinazioni a seconda del quadro teorico di riferimento. Si possono a tal proposito distinguere tre orientamenti principali, segnatamente quello 'purista' o olistico, per il quale l'incontro delle parti coinvolte dal crimine esprime, nella sua valenza dialogico-conoscitiva del piano intersoggettivo, l'essenza e il fine ultimo della giustizia ristorativa;³⁰ quello riparativo, o massimalista, il quale incardina la *restoration* nel raggiungimento di adeguate soluzioni rimediali, rispetto alle quali l'incontro ha valenza solo strumentale;³¹ e infine, quello trasformativo, orientato non solo alla cura del piano relazionale intersoggettivo, ma anche di quello sistemico rivolgendosi alle cause sociali strutturali che hanno originato il crimine.³²

Fermo restando una poliedricità di vedute, sul piano del diritto positivo sembra prevalere una nozione di giustizia ristorativa sintesi dei momenti partecipativi e riparativi. Il riferimento è alla definizione adottata dalla Raccomandazione 8(2018) del Consiglio d'Europa, ad oggi la fonte giuridica più matura in materia, secondo cui la giustizia ristorativa è "*any process which enables those harmed by crime, and those responsible for that harm, if they freely consent, to participate actively in the resolution of matters arising from the offence, through the help of a trained and impartial third party*".³³ Anche autorevole letteratura sembra orientarsi in tal direzione, mentre il momento trasformativo rimane più dibattuto.³⁴

²⁸ ZEHR, *Changing Lenses: Restorative Justice for Our Times*, Harrisonburg, 2015.

²⁹ JOHNSTONE, VAN NESS, *Handbook of Restorative Justice*, Portland, 2013, p. 6. Sugli sforzi definitivi della giustizia ristorativa, vedi anche VAN NESS, STRONG, *Restoring Justice: An Introduction to Restorative Justice*, cit., pp. 3, 41.

³⁰ Il principale esponente di questo orientamento è probabilmente UMBREIT, *The Handbook of Victim Offender Mediation: An Essential Guide to Practice and Research*, New York, 2002, pp. 8-9.

³¹ Tra i principali esponenti di questo filone, si annoverano WALGRAVE e BAZEMORE, *Restorative Juvenile Justice: In Search of Fundamentals and an Outline for Systemic Reform*, in *Restorative Juvenile Justice: Repairing the Harm of Youth Crime* (a cura di WALGRAVE, GORDON e BAZEMORE), Monsey New York, 1999, p. 45. A questo orientamento fa anche parte Zehr.

³² Si veda SULLIVAN, TIFFT, *Restorative Justice: Healing the Foundations of Our Everyday Lives*, Monsey New York, 2001.

³³ Council of Europe (2018, October 3) Recommendation of the Committee of Ministers to Member States concerning Restorative Justice In Criminal Matters (CM/Rec(2018)8), Rule 3.

³⁴ *Ex multis*, REGGIO, *Giustizia dialogica*, cit.; PARISI, *La Restorative Justice alla ricerca di identità e legittimazione*, in *ArchivioDPC.org*, 2014; MAZZUCATO, *Mediazione e giustizia riparativa in ambito penale. Fondamenti teorici, implicazioni politico-criminali e profili giuridici* in *Lo Spazio della mediazione*.



Tanto premesso, è interessante osservare come studi sociologici e antropologici abbiano evidenziato un piano peculiare di motivazioni fondanti il bisogno di equilibrio relazionale alternativo alle finalità classiche retributive e deterrenti della pena, nell'ambito delle prime sperimentazioni di questo modello di giustizia. Queste si registrano in epoca moderna a cavallo tra gli anni 70' e 80' del secolo scorso in realtà prevalentemente rurali anglosassoni, segnatamente Canada e Nuova Zelanda, caratterizzate da una sovrapposizione culturale tra il sostrato pre-esistente indigeno e gli innesti esogeni occidentali di matrice coloniale.³⁵ Questi studi hanno dimostrato che in tali realtà culturalmente complesse il ricorso a innovative soluzioni dialogiche e culturalmente sensibili, quali quelle di giustizia ristorativa, si spiega sulla base di ragioni di efficienza nella gestione della giustizia più che di un bisogno olistico di 'cura' relazionale. In breve, occorre adeguare i tradizionali meccanismi di amministrazione della giustizia penale a contesti culturalmente complessi in cui l'imposizione coercitiva tradizionale *top-down* si dimostrava inadeguata, se non addirittura dannosa, nell'assicurare una regolare gestione del territorio. Si può pertanto parlare di giustizia ristorativa come 'metodo' di governo, laddove per metodo intendo l'adeguamento delle risposte tradizionali stato-centriche a contesti culturalmente diversi da quelli occidentali, basata sul coinvolgimento attivo delle parti nella comprensione del 'disvalore' d'offesa.

È interessante allora domandarsi come una strategia di governo locale si sia diffusa sul piano globale nell'ambito dei sistemi penali delle democrazie liberali occidentali, anche in relazione ai crimini di impresa,³⁶ assumendo il menzionato significato di cura sociale. Per i fini di questo studio, il tema va inquadrato nel più ampio discorso, di natura sociologica, sulle torsioni della penologia in relazione alle istanze proprie dell'affermazione delle

Conflitto di diritti e confronto di interessi, (a cura di COSI, FODDAI), Milano, 2003, pp. 151 ss. *Contra*, quantomeno in relazione proprio ai crimini ambientali, BRAITHWAITE, FORSYTH e CLELAND, *Restorative environmental justice: An introduction* in BIFFI, PALI (a cura di) *Environmental Justice. Restoring the Future. Towards a restorative environmental justice praxis*, 2019, p. 9.

³⁵ Tra gli altri si rimanda a SUZUKI, WOOD, *Restorative Justice*, in *The Palgrave Handbook of Australian and New Zealand Criminology, Crime and Justice* (a cura di DECKERT, SARRE), London, 2017, pp. 393; KATHLEEN, *Restorative Justice: The Real Story*, in *Punishment & Society*, n. 4/2002, pp. 55 ss.; BOTTOMS, *Some Sociological Reflections on Restorative Justice* in *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms*, cit., pp. 79 ss.

³⁶ Parla di impresa come 'social healer' in ambito ristorativo, SPALDING, *Restorative Justice for Multinational Corporations*, in *Ohio State Law Review*, n. 76/2015, p. 385. Per una recente e organica analisi delle prassi ristorative nel campo della criminalità di impresa, anche in chiave operativa, si rimanda a NIETO MARTIN, *Justicia Restaurativa Empresarial. Un Modelo Para Armar*, Madrid, 2023.



'società del rischio',³⁷ che hanno introdotto nella sfera del diritto penale una nuova cultura manageriale per il controllo e la gestione del rischio da attività produttive.³⁸

Sebbene possano sembrare in apparenza temi divergenti, studi di sociologia del diritto hanno evidenziato specifiche convergenze tra l'emergere di questo piano culturale e la diffusione della giustizia ristorativa, su cui occorre brevemente soffermarsi. Il riferimento è in particolare al lavoro di Eugene Kamenka e Alice Tai, i quali hanno evidenziato la coesistenza di tre principali modelli di diritto caratterizzanti le odierne società occidentali, spesso coesistenti e convergenti.³⁹ Questi modelli, al netto di schematizzazioni eccessive, possono classificarsi in i) *Gesellschaft*, o basata sull'individuo (*individual-centred*); ii) *Gemeinschaft*, o organicistico (*community-centred*); e iii) manageriale-burocratico.

Cursoriamente, è possibile affermare che i primi due modelli sono quelli che storicamente hanno caratterizzato le società occidentali. In particolare, i modelli *Gesellschaft* rappresentano la pietra angolare delle legalità dei moderni stati liberali, basandosi su un'idea astratta di individuo libero e capace di autodeterminarsi, e limitato solo dai diritti degli altri individui. Si possono rinvenire in questo modello i tratti tipici dell'individualismo giuridico che caratterizza i moderni scambi commerciali nonché la struttura liberal settecentesca del moderno diritto penale liberale.⁴⁰ Diversamente, i modelli *Gemeinschaft* promuovono un'idea organicistica di comunità, basata su un individuo considerato non in astratto ma nel reale delle interconnessioni e relazioni d'interdipendenza sociali. A differenza dei modelli individualisti, volti a determinare i limiti delle libertà individuali, nel modello *Gemeinschaft* l'attenzione è rivolta al soddisfacimento di un fine sopraindividuale di conciliazione sociale.

³⁷ L'espressione è ovviamente di BECK, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, 1992; vedi anche ERICSON, HAGGERTY, *Policing the Risk Society*, Toronto, 1997. Nella letteratura penalistica italiana, si rimanda, *ex multis*, al lavoro di PERINI, *Il concetto di rischio nel diritto penale moderno*, Milano, 2010, e alla raccolta di contributi in *Il diritto penale di fronte alle sfide della 'società del rischio'. Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema* (a cura di DE FRANCESCO, MORGANTE), Torino, 2016.

³⁸ GARLAND, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, 2001.

³⁹ KAMENKA, TAY, *Law and Social Control*, Harrisonburg, 1980, al cui lavoro si fa riferimento nel proseguo della narrazione.

⁴⁰ Sulle radici dell'individualismo giuridico quale cifra fondante il diritto occidentale, si rimanda anche a KAMENKA, *The Anatomy of an Idea*, in *Human Rights* (a cura di KAMENKA, TAY), London, 1978. Con specifico riguardo al diritto penale, vedi *infra*, note 52 e 55.



La giustizia ristorativa, tipicamente intesa come giustizia che persegue la cura relazionale tra le vittime, il reo e la comunità,⁴¹ può essere ascritta a quest'ultimo modello di diritto organicistico, quanto meno nell'accezione basilare di processo generatore di meccanismi sociali, quali il 'chiedere scusa', funzionali al ristoro di quelle connessioni inter-individuali costitutive di una comunità che il crimine infrange,⁴² e distinta da declinazioni proprie di orientamenti comunitari.⁴³ Anche i modelli burocratici manageriali perseguono interessi sopraindividuali, sebbene non strettamente funzionali a un bisogno di conciliazione sociale, quanto piuttosto alle esigenze di 'pubblico interesse' tipiche delle società atomistiche tardo moderne che solo lo stato, o altre organizzazioni che agiscono in nome di questo interesse, possono efficacemente soddisfare. Esempio paradigmatico è la crescita economica, o, ancora, la gestione del rischio connesso alle dinamiche produttive. Da qui la contaminazione del diritto penale tradizionale, a matrice individualistica, con logiche manageriali, di cui la responsabilità amministrativa degli enti da reato *ex d.lgs. 231/2001* ne costituisce probabilmente un esempio paradigmatico.

Sulla base di questi studi, è possibile inferire che la giustizia ristorativa, quale modello di legalità *community-centred*, si pone in linea di continuità rispetto a questa evoluzione, non sostituendo ma al contrario integrando e rafforzando modelli manageriali sovra-individuali di gestione, ad esempio, delle risposte punitive attraverso il

⁴¹ Il riferimento alla triade vittima, reo, comunità, è pressoché un mantra nella letteratura sulla giustizia ristorativa. Tra i molti, si rimanda a BRAITHWAITE, *Restorative Justice: Assessing Optimistic and Pessimistic Accounts*, in *Crime and Justice: a Review of Research*, n. 25/1999, p. 1 oltre ovviamente a Zehr, *Changing Lenses*, cit. Per un lavoro organico sul rapporto tra comunità e giustizia ristorativa, si rimanda a ROSENBLATT, *The Role of Community in Restorative Justice*, New York, 2015 e CHAPMAN, *Searching for Community in Restorative Justice*, in *Verifiche – Rivista di Filosofia*, n.2/2019, pp. 179 ss.

⁴² Si esprime in termini di processo generativo di meccanismi sociali ristorative, BOTTOM, *Some Sociological Reflections on Restorative Justice*, cit., p. 92. Sul ruolo dello 'scusarsi' come meccanismo sociale generativo di conseguenze sul piano socio-relazionale, si rimanda a TAVUCHIS, *Mea Culpa: a Sociology of Apology and Reconciliation*, Stanford, 1991.

⁴³ Il concetto di comunità, per la sua natura sfuggente, rischia di essere attratto nell'orbita concettuale di modelli di pensiero comunitari, quali quelli di CHRISTIE, *The ideal victim*, in *Crime Policy to Victim Policy: Reorienting the Justice System* (a cura di Fattah), Basingstoke, 1986, o di PAVLICH, *Governing Paradoxes of Restorative Justice*, London, Portland, 2013, e in misura minore anche lo stesso John Braithwaite. Il rischio, evidenziato da REGGIO, in *Giustizia Dialogica*, cit., pp. 156-166, è che si usi il concetto di comunità in chiave di controllo sociale mascherato da 'pacificazione sociale' fondato sulla dimensione assiologica promossa dalla maggioranza a discapito del singolo. In senso critico nei confronti di nozioni comunitarie di comunità si muove anche ESPOSITO, il quale rinviene nella connessione tra queste nozioni e l'idea di proprietà privata la loro matrice identitaria ed escludente dell'appartenenza. L'autore propone quindi una nozione inclusiva di comunità come vivere insieme, basata sul concetto di *munus*, che nell'etimologia latina indica sia il dono, sia l'obbligazione. Per usare le sue parole, per rivitalizzare il concetto di comunità occorrerebbe "liberating freedom from liberalism and community from communitarianism", in *Communitas. The Origin and Destiny of Community*, Stanford, 2010, p. 55.



coinvolgimento diretto delle sfere sociali interessate dal fenomeno crimine. In tal senso, l'attenzione per la giustizia restaurativa andrebbe inquadrata nel passaggio dalle visioni razionalistiche e mercantilistiche dell'uomo della modernità a una nuova dimensione giuridica post-moderna, fondata sul riconoscimento della dimensione personalistica individuale considerata nella concretezza del reale.⁴⁴ L'integrazione restaurativa nel diritto punitivo tradizionale si giustificerebbe quindi non tanto, o non solo, sul piano di una 'umanizzazione' estetica di regolazioni tecniche, quanto piuttosto sul piano più sostanziale di un rafforzamento della risposta statale tramite il soddisfacimento anche di istanze di pacificazione sociale offrendo spazi strutturali, ad es. le conferenze di giustizia restaurativa, in cui i conflitti sottostanti al crimine possono trovare una valvola di sfogo.⁴⁵ Indicativo in tal senso sarebbe il fatto che la giustizia restaurativa si è tradizionalmente affermata a partire da quei settori del diritto penale più sensibili a un bisogno di conciliazione che di prevenzione, quali ad esempio quelli della giustizia minorile.

Se queste considerazioni sono corrette, l'integrazione di soluzioni *restorative* nel campo che qui ci occupa implicherebbe la convergenza di tutti e tre questi modelli di diritto nell'orizzonte del medesimo processo di criminalizzazione delle offese ambientali di impresa. Si pensi a tal proposito, e a titolo di esempio, agli obblighi di criminalizzazione previsti dalla già menzionata Direttiva sui crimini ambientali.⁴⁶ La struttura altamente tecnica, specifica e dettagliata delle disposizioni incriminatrici tradizionalmente incentrata sul requisito dell'*unlawfulness*, ovvero sia di quella clausola di connessione della materia penale al diritto amministrativo,⁴⁷ riflette un modello burocratico-manageriale in quanto funzionale a soddisfare, tra l'altro, dichiarate esigenze di matrice sopraindividuale di tutela del corretto funzionamento del mercato unico e di certezza giuridica a vantaggio

⁴⁴ CINGARI, *La giustizia riparativa nella riforma Cartabia*, cit., p. 3; GROSSI, *Verso il domani. La difficile strada della transizione*, in *Percorsi giuridici della postmodernità* (a cura di KOSTORIS), Bologna, 2017, p. 25 ss.

⁴⁵ BOTTOM, *Some Sociological Reflections on Restorative Justice*, cit. In questo senso, anche MANNOZZI, *La giustizia senza spada*, cit., 352, 404 – 405, la quale sottolinea il contributo della giustizia restaurativa nel perseguire il 'rafforzamento del senso di sicurezza collettivo'.

⁴⁶ ECD, articolo 7. Per un primo commento alla Direttiva, si rimanda ad AMENDOLA, *Ambiente in genere. La nuova direttiva ecocreati un primo sguardo generale*, in *lexambiente.it*, 2024.

⁴⁷ Per un'analisi comparata sull'uso della clausola di illiceità nel panorama europeo, sebbene antecedente alla nuova Direttiva crimini ambientali, DI LANDRO, *Models of Environmental Criminal Law, Between Dependence on Administrative Law and Autonomy*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 31/2022, pp. 272 ss.



dell'operatore economico.⁴⁸ Al tempo stesso, la Direttiva sembra adottare una nozione di illiceità sistemica che eleva la tutela di interessi sovraindividuali ulteriori, quali ad esempio la salute e l'integrità ambientale, a limite dell'attività di impresa.⁴⁹ Lettura questa che sembrerebbe trovare avvallo in una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in relazione all'impianto industriale dell'ILVA.⁵⁰ Le disposizioni incriminatrici seguono il modello di responsabilità penale, tradizionalmente caratterizzato dal principio dell'individualismo giuridico di matrice *Gesellschaft*, quantomeno nella sua accezione legalistica di *liability*.⁵¹

L'innesto ulteriore di soluzioni *restorative* di stampo organicistico introdurrebbe in questo settore un ulteriore elemento di complessità. Attraverso una risposta sanzionatoria orientata ai principi ristorativi, si permetterebbe 'a valle' l'apertura del sistema penale alla complessità sociale sottostante il crimine ambientale, caratterizzata da quei profili di vittimizzazione e conseguente vulnerabilità che rimangono strutturalmente esclusi 'a monte'

⁴⁸ Come dichiarato nei documenti a supporto della Proposta della Commissione europea per una nuova direttiva sui crimini ambientali che sostituisce la direttiva 2008/99/EC (COM(2021)851), ad esempio a pagina 52-53, par. 1.5.2 'Added value of Union involvement', quando si afferma che "(...) *an effective EU legislative framework on environmental crime will have an effect on the functioning of the EU single market as well. Without such EU wide legislation, companies operating in Member States with limited definitions of environmental crimes or lenient enforcement regimes can have a competitive advantage over the companies established in Member States with stricter legal frameworks*".

⁴⁹ L'articolo 3 della nuova Direttiva Crimini ambientali n. 2024/1203/EU, rubricato 'Reati', al comma 1 fornisce una nozione sistemica di illiceità, statuendo che "Tale condotta è illecita anche se posta in essere su autorizzazione rilasciata da un'autorità competente di uno stato membro, qualora tale autorizzazione sia stata ottenuta in modo fraudolento o mediante corruzione, estorsione o coercizione, o qualora tale autorizzazione violi palesemente i pertinenti requisiti normativi sostanziali (enfasi aggiunta)". Al netto della sfida posta dalla trasposizione sul piano dogmatico di questa clausola (ad es., se la nuova 'illiceità' inciderà sul piano dell'antigiuridicità o su quello delle condizioni obiettive di punibilità), il messaggio che la Direttiva sembra racchiudere è quello di abbandonare la logica del 'bilanciamento' a favore di quella del 'limite' all'attività di impresa, il quale è sistemico nella misura in cui ricomprende tutto il quadro normativo connesso all'inquinamento industriale, incluso quello sui diritti umani.

⁵⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), ricorso n. C-626/22, del 25 giugno 2024, (Grande Camera) *C. Z. e altri c. Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e altri*. Significativo il paragrafo n. 132, dove si afferma: "Having regard to the foregoing considerations, the answer to the third question is that Directive 2010/75 must be interpreted as precluding national legislation under which the period granted to the operator of an installation to comply with the measures for the protection of the environment and human health provided for in the permit to operate that installation has been repeatedly extended, whereas serious and significant risks to the integrity of the environment and human health have been identified. *Where the activity of the installation concerned presents such risks, the second subparagraph of Article 8(2) of that directive requires, in any event, that the operation of that installation be suspended.* (corsivi aggiunti).

⁵¹ Sul concerto di *liability* quale componente della categoria dogmatica della *responsibility*, si veda LACEY, *In Search of Criminal Responsibility: Ideas, Interests, and Institutions*, Oxford, 2016.



dal perimetro della criminalizzazione e più in generale dalle categorie dogmatiche del diritto penale liberale.⁵²

Ora, questa convergenza non è scevra da tensioni. Queste non attengono tanto al rischio di legittimare un 'diritto di punire' a favore delle vittime di reato;⁵³ e neppure alla tenuta delle categorie dogmatiche in relazione all'emersione di istanze sociali di matrice vittimologica, come pure temuto, ad esempio, in relazione alla (asserita) funzione critica del bene giuridico.⁵⁴ Si intravede piuttosto un problema di compatibilità sistemica con l'impianto liberale del diritto penale occidentale, storicamente incentrato sul principio dell'individualismo giuridico.⁵⁵ Il tema, già tracciato da Stella a suo tempo, è quello dei limiti nel perseguire interessi sovra-ordinati di governo dei fenomeni sistemici, tramite la punizione individuale.⁵⁶ Si pensi, ad esempio, alla piaga del caporalato, la quale innerva diffusamente il sistema di produzione nel settore agricolo italiano.⁵⁷ Come argomentato da

⁵² Sulla impermeabilità storica-strutturale del diritto penale alla 'realtà' umana, si veda NORRIE, *Crime, Reason and History*, Cambridge, 2014. Sul bisogno di aprire il sistema penale alla complessità relazionale ESER, *Giustizia penale 'a misura d'Uomo'. Visione di un sistema penale e processuale orientato all'uomo*, in *Riv. It. D.P.P.*, n. 49/1998, p. 1063. Sulle sfide ancora attuali al perseguimento di questa apertura, MAZZUCATO, *Tra il dire e il fare. Sfide attuali e "crisi di crescita" della giustizia riparativa in Italia. Brevi riflessioni sulla giustizia senza ritorsione in un sistema penale ancora retribuzionistico*, in *El sistema de justicia penal y nuevas formas de observar la cuestión criminal. Ensayos en honor a Massimo Pavarini* (a cura di Tagle) Tlalpan, 2015, p. 289.

⁵³ Peraltro, esplicitamente escluso da CGUE, ricorso n. C-483/09 and C-1/10, 15 settembre 2011, *Gueye and Sanchez*, §60.

⁵⁴ Sul tema, si veda MANACORDA, "Dovere di punire"? *Gli obblighi di tutela penale nell'era dell'internazionalizzazione del diritto*, in *Il Lato Oscuro dei Diritti Umani. Esigenze Emancipatorie E Logiche Di Dominio Nella Tutela Giuridica Dell'individuo* (a cura di MECCARELLI, PALCHETTI, e SOTIS), Madrid, 2014, in particolare pp. 339 ss. Per un'analisi sull'inconsistenza del *Rechtsgut* a svolgere una funzione critica da una prospettiva metodologica comparata, e quindi attenta ai profili storico-politici che tale metodologia richiede, si rimanda a DUBBER, *Policing Morality: Constitutional Law and the Criminalisation of Incest*, in *The University of Toronto Law Journal*, n. 61/2011, in particolare pp. 745 ss; Id. *The Promise of German Criminal Law: A Science of Crime and Punishment*, in *Ger. Law J.*, n. 6:7/2005, pp. 1069 ss. Per il contributo pionieristico agli studi vittimologici in chiave dogmatico penalistico, si rimanda ovviamente a DEL TUFO, *Profili Critici Della Vittimo-Dommatica. Comportamento Della Vittima e Delitto Di Truffa*, Napoli, 1990.

⁵⁵ Sul valore fondazionale dell'individualismo in relazione al 'fare giustizia' e la sua radice nella filosofia politica liberale, si rimanda a DENNIS, *The Critical Condition of Criminal Law*, in *Current Legal Problems* 50/1997, p. 213; LACEY, *State punishment*, London, 1988, e in particolare per la connessione con la nozione di responsabilità penale HART, *Punishment and Responsibility*, Oxford, Clarendon 1968; ASHWORTH, *Belief, Intent and Criminal Liability in Oxford essays in jurisprudence. Third Series* (a cura di EEKELAAR, BELL) Oxford, New York, 1987.

⁵⁶ Quando denunciava "(la) sostanziale impotenza del diritto penale di fronte ai grandi rischi che incombono sulle generazioni che verranno e sulla necessità di sostituire il ricorso al 'relitto storico' dell'arresto di un singolo reo con un'autoregolamentazione sociale che approdi ad un radicale cambiamento degli stili di vita", in STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2003, pp. 19-20.

⁵⁷ LANZA, *Caporalato, i 5 volti degli sfruttatori e il ruolo degli "intermediari" mafiosi*, in *redattoresociale.it*, 2015; BOTTE, *Caporali per legge. Per un percorso legale nel lavoro agricolo*, in *Leggi*,



di Martino, il fallimento di un progetto di diritto penale regolatorio si ha quando la criminalizzazione sul piano individuale (le condotte dei caporali) serve a rimuovere la realtà delle cose, ovvero sia la dimensione collettiva di un sistema in relazione al quale lo sfruttamento del lavoro è funzionale, specialmente in mancanza di interventi pubblici strutturali.⁵⁸

A maggior ragione, queste considerazioni mostrano la loro pregnanza quando si passa dal piano generale del governo di un apparato produttivo a quello della cura ristorativa di quelle sofferenze che scaturiscono dalla negazione sistemica dei bisogni di chi di quell'apparato è vittima,⁵⁹ specialmente nei loro riflessi di diritti umani.⁶⁰ In merito, sono note le difficoltà di emersione della dimensione collettiva della vittima da 'violenza di impresa' nell'ambito del processo penale,⁶¹ a indicazione del fatto che l'etichettare come criminale i comportamenti individuali è condizione necessaria ma non sempre sufficiente per il perseguimento di fini ristorativi.

Queste tensioni non implicano la rinuncia al concepire una convergenza di modelli di diritto differenti nell'ambito di un diritto penale a trazione individuale. Piuttosto, esse evidenziano la necessità di un ampio schema di politiche pubbliche economiche e sociali a supporto di una risposta ordinamentale orientata ai principi ristorativi di cura sociale, specialmente in relazione al danno sistemico di impresa. Il bisogno di tali politiche riflette un certo modo di intendere la regolazione *responsive*, che verrà affrontato nella sezione III

migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura (a cura di RIGO), Pisa, 2015, 115 ss.

⁵⁸ DI MARTINO, "Caporalato" e repressione penale: spunti su una correlazione (troppo) scontata, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 2015, 122. Osservazioni simili potrebbero essere svolte in relazione ai profili penali connessi al fenomeno sistemico del traffico illecito dei rifiuti, su cui si rimanda a GERMANI, PERGOLIZZI, REGANATI, *Eco-mafia and Environmental Crime in Italy: Evidence from the Organised Trafficking of Waste*, in *Green Crimes and Dirty Money* (a cura di SPAPENS, WHITE, VAN UHM, HUISMAN), London, 2018.

⁵⁹ Per uno studio empirico in merito, PALUMBO, GIAMMARINARO, *Le condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici agricole tra sfruttamento, violenza, diritti negati e forme di agency*, in *VI Rapporto Agromafie e caporalato*, 2022.

⁶⁰ Per uno spunto di riflessione sulle tensioni tra il quadro dei diritti umani emerso nel secondo dopoguerra e l'astrattezza dell'individualismo giuridico fondante il diritto penale liberale, si rimanda a DE FRANCESCO, *Il silenzio e il dialogo. Dalla pena alla riparazione dell'illecito*, in *lalegislazionepenale.eu*, 2021.

⁶¹ Per uno studio organico empirico-giuridico, si rimanda a *Victims and Corporations. Legal Challenges and Empirical Findings* (a cura di FORTI, MAZZUCATO, VISCONTI, GIAVAZZI), Milano, 2018, e in particolare, per la nozione di 'violenza di impresa' e di 'bisogni' delle vittime, si rimanda al capitolo VI di questa collezione di VISCONTI, *Needs of Victims of Corporate Violence: Harmful Consequences and Victims' needs. An Overview*, pp. 155 ss. Sulla neutralizzazione della vittima nel sistema penale, nella letteratura italiana si rimanda a VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?* Napoli, 2015, pp. 7 ss.



di questo lavoro. Nel prosieguo di queste riflessioni mi soffermo sulla questione di metodo, che risponde all'interrogativo sul come guardare il fenomeno crimine ambientale per i fini conoscitivi della giustizia restaurativa.

3. Sul metodo di osservazione: la *green criminology*

Il tema del metodo di osservazione del fenomeno 'crimine' è di centrale importanza nell'ambito dei percorsi di giustizia restaurativa, per permettere quella comprensione relazionale dei piani di vulnerabilità funzionale alla realizzazione del percorso di cura ordinamentale. L'indagine sul piano materiale della vulnerabilità implica, in via preliminare e con riferimento al settore che qui ci occupa, un'indagine sul significato di 'crimine ambientale'.⁶² Si tratta, in altre parole, di stabilire attraverso quali lenti osservare l'evento criminoso, in via complementare e non necessariamente alternativa ai normali criteri di attribuzione penale sottesi al principio di legalità. Questi, evidentemente, si basano su una prospettiva a-critica di diritto positivo, laddove il 'crimine ambientale' si identifica semplicemente con la violazione della disposizione incriminatrice, indipendentemente dall'opzione di criminalizzazione scelta e dal relativo grado di adesione a concezioni eco-centriche. Ne consegue che questa prospettiva legale-formale nel descrivere cosa sia il crimine ambientale non pone in evidenza, e dunque in discussione, il sostrato di conflittualità sociale a esso sotteso e rilevante ai fini restaurativi.

Diversamente, la criminologia verde offre una promettente prospettiva interdisciplinare di natura socio-legale funzionale alle istanze proprie della risposta restaurativa, capace di intercettare e svelare la complessità relazionale che caratterizza l'offesa ambientale. La premessa su cui si basa questa prospettiva critica poggia su una visione costruttivista di crimine, secondo cui non esiste nessuna condotta che si possa definire *a priori* come criminale, essendo tale solo in ragione di una qualifica attribuita *ex post*, a seguito di una valutazione sul piano sociale rimessa, negli ordinamenti liberal democratici occidentali, al potere legislativo. Da qui, la qualifica 'criminale' altro non sarebbe che un'etichetta, o per meglio dire un *costrutto* socio-politico, che riflette il sistema di relazioni sul piano sociale, economico, culturale e politico caratterizzanti un determinato

⁶² Per un'analisi ricostruttiva sul piano definitorio di crimine ambientale si rimanda a HALL, *Exploring Green Crime: Introducing the Legal, Social and Criminological Contexts of Environmental Harm*, New York, 2017.



ordinamento nel suo manifestarsi storico.⁶³ In altre parole, la qualifica ‘criminale’ sarebbe la cristallizzazione di un processo continuato di negoziazioni tra sistemi sociali, spazialmente e cronologicamente contingente.⁶⁴

Queste considerazioni troverebbero una chiara manifestazione proprio nel campo dei crimini ambientali di impresa. Questi crimini rientrano nella sottocategoria dei c.d. *white collar crimes*,⁶⁵ anche concepiti come crimini di ‘classe’ ed espressione paradigmatica della più ampia categoria sociologica dei crimini dei ‘potenti’, ovvero commessi da quei soggetti statali e non statali capaci di influire sull’etichetta criminale in ragione della loro disponibilità di risorse economiche e politiche.⁶⁶ Il corollario è che questa categoria di crimini non sarebbe suscettibile di essere ricondotta a forme di devianza individuale, bensì sistemica, o organizzativa,⁶⁷ difficilmente ascrivibile al paradigma tradizionale di responsabilità penale incentrato, lo si ripete, sul principio dell’individualismo giuridico.⁶⁸

Questa prospettiva sociologica, in apparenza astratta, trova la sua empirica dimostrazione nell’osservazione dei processi decisionali che, riflesso di tali negoziazioni, conducono alla definizione del perimetro applicativo della disposizione penale criminalizzatrice.⁶⁹ Un esempio indicativo di tali processi si può rinvenire a livello di Unione Europea,⁷⁰ nell’ambito del procedimento legislativo ordinario che ha portato all’adozione della nuova Direttiva crimini ambientali, in cui emergono le diverse posizioni tra le istituzioni europee.⁷¹

⁶³ Per una lettura costruttivista di crimine, QUINNEY, *The Social Reality of Crime*, New Brunswick, 1970.

⁶⁴ Si guarda qui la dimensione ‘esogena’ delle negoziazioni, quindi tra settori sociali, non quelle ‘endogene’ connesse al governo dell’attività di impresa. Per un’analisi su quest’ultime, si rimanda a GATTI, *Le negoziazioni nel governo dell’impresa. Verso un modello di analisi*, Padova, 2008.

⁶⁵ Secondo la nota espressione coniata da SUTHERLAND, *White Collar Crime*, New York, 1949.

⁶⁶ RUGGIERO, *The Crimes of the Economy: A Criminological Analysis of Economic Thought*, Oxford, 2013.

⁶⁷ Sul crimine di impresa come crimine organizzativa ERMANN, LUNDMAN, *Corporate and Governmental Deviance. Problems of Organizational Behaviour in Contemporary Society*, Oxford, 2002.

⁶⁸ Secondo le considerazioni svolte da NORRIE, *Crime, Reason and History*, cit.

⁶⁹ Si parla in proposito di rappresentazione degli interessi della società civile, o attività di *lobbying*. In diritto penale, il tema del lobbying assume rilevanza in termini di traffico di influenze illecite, ex art. 346 bis c.p. Sul punto si rimanda a SCAROINA, *Lobbying e rischio penale*, in *Diritto penale e processo*, n. 6/2016, pp. 811 ss; e per riflessioni sulle conseguenze per un sistema democratico, ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, 2018.

⁷⁰ Si ricorda che l’Unione ha istituzionalizzato l’attività di lobbying nel diritto primario, ex articolo 11 del Trattato dell’Unione Europea (TUE).

⁷¹ Un esempio di tali differenti posizioni si può rinvenire negli emendamenti proposti dal Parlamento Europeo specificamente nella terminologia usata per definire il parametro giuridico su cui fondare l’evento ‘danno’ alla persona: se la proposta della Commissione usa il termine ‘injury’ (danno fisico), il Parlamento promuove il più comprensivo termine ‘harm’. Il testo cui ci si riferisce è il ‘*Document ST_8252_2023_INIT*’ e si può rinvenire online sul portale



Ebbene, per i fini che qui ci occupano, le negoziazioni sottese alla definizione di tali crimini si inquadrano in un determinato modo di declinare il rapporto uomo-natura in relazione ai contemporanei modelli economici di produzione e consumo, il c.d. *business as usual*.⁷² Ne discende la natura sistemica, nel senso prima menzionato, o di crimini della “normalità”,⁷³ in quanto violazioni di una negoziazione, i.e. di un patto tra sfere sociali, volta a definire il perimetro di liceità di condotte intrinsecamente dannose per l’ambiente ma lecite in quanto, per altro, asseritamente funzionali al perseguimento degli obiettivi statali di crescita economica. L’ulteriore corollario è che a differenza dei delitti ambientali a matrice individuale, quali ad esempio il piromane, nei casi sistemici l’etichetta criminale non è necessariamente idonea a racchiudere integralmente il piano della dannosità socio-ambientale connessa alla ‘normalità’ di tali condotte nel perimetro della legalità penale. Ad esempio, la responsabilità penale del *manager* spesso non esaurisce, e anzi spesso cela, tanto la dannosità ambientale intrinseca connessa a un determinato settore produttivo, quanto la natura criminologica di una certa cultura aziendale dedita alla sola massimizzazione del profitto.⁷⁴

Sulla base di queste premesse, la criminologia verde propone una prospettiva critica non solo sull’essere, ma anche sul cosa dovrebbe essere ‘crimine ambientale’, basandosi sulla categoria sociologica del danno sociale, quel *social harm* che va tenuto distinto da termini neutrali quali *damage* o *injury*, più familiari al giurista per la loro connessione

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_8252_2023_INIT. In generale, la procedura che ha portato all’adozione della Direttiva, che mostra in modo dettagliato le numerose modifiche intervenute al testo originario, si può rinvenire al sito https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:52021PC0851#2022-04-29_DIS_byCONSIL.

Non mi risulta esistere uno studio empirico sull’impatto dell’attività di lobbying in relazione a questa Direttiva. Tuttavia, si può avere un’idea della complessità delle negoziazioni tra le diverse sfere sociali, e le rispettive posizioni politiche, consultando il Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC - SWD/2021/465 final, in particolare l’Annex 7 PUBLIC CONSULTATION REPORT, al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021SC0465>.

⁷² Coglie bene il punto MONTANARO, *L’architettura punitiva degli eco-delitti nel prisma delle attività economiche. Infelice formulazione o binomio inconciliabile?* in *LexAmbiente.it*, n. 3/2023.

⁷³ Come definiti da ROTOLO, *Riconoscibilità del precetto penale e modelli ‘innovativi’ di tutela: Analisi critica del diritto penale dell’ambiente*, Milano, 2018.

⁷⁴ In tal senso, si rimanda agli studi criminologici sul caso *Dieseltgate*, EWING, *Faster, Higher, Farther: The Inside Story of the Volkswagen scandal*, London, 2017.



causale a una violazione giuridica specifica, ma inadatti a svolgere una funzione decostruttiva in chiave tanto descrittiva quanto prescrittiva.⁷⁵

Senza portare il discorso alle sue conseguenze estreme, quelle di sottoporre a lente critica la scelta e la struttura della criminalizzazione, e per i soli fini di un discorso di giustizia ristorativa nell'orizzonte di tale criminalizzazione, la prospettiva della criminologia verde offre quindi una lente di indagine essenziale alla comprensione del fenomeno criminale sul piano relazionale, tanto intersoggettivo quanto sopraindividuale.⁷⁶

È questo un momento essenziale per la *restorative justice*, funzionale alla realizzazione di un dovere di cura ordinamentale della persona, pietra angolare del percorso riparativo dialogico, il cui fondamento giuridico, per inciso, andrebbe rinvenuto nel quadro internazionale dei diritti umani.⁷⁷ In tal senso, la lente criminologica permette di svelare processi di vittimizzazione altrimenti invisibili ai criteri di attribuzione dello status di parte civile, se non nel se, almeno nella comprensione in concreto del significato della compromissione ambientale dalla prospettiva della persona. A tal proposito, occorre chiarire che le finalità della giustizia ristorativa divergono, sebbene non necessariamente contrastino, con le esigenze del processo penale di accertamento della fondatezza delle pretese civilistiche condizionate a monte dall'accertamento della responsabilità dell'indagato. La finalità ristorativa attiene invece alla comprensione, come detto, delle implicazioni del danno sul piano relazionale, quale premessa per un processo più alto di conciliazione sovraindividuale.⁷⁸ In tal senso, la criminologia verde mostra le sue

⁷⁵ Per un'introduzione al paradigma del *social harm*, si rimanda a *The Palgrave Handbook of Social Harm* (a cura di DAVIES, LEIGHTON, WYATT), Cham, 2021.

⁷⁶ NATALI, *Green criminology: Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, Giappichelli, 2015; Id. *A Visual Approach for Green Criminology. Exploring the Social Perception of Environmental Harm*, London, 2016. Sul tema della giustizia ristorativa per processi di vittimizzazione collettiva, si rimanda a GADDI, PUERTA, *Towards a restorative justice approach to white-collar crime and supra-individual victimisation*, cit.

⁷⁷ A mero titolo di esempio si può far riferimento alla United Nation 'Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power' (Res. No. 40/34, 1985), che afferma il diritto delle vittime a ricevere un rimedio adeguato ai loro bisogni (articoli 6, 14 e 17). Nel quadro del diritto dell'Unione europea, l'articolo 22 della Direttiva vittime n. 2012/29/EU pone in capo alle autorità nazionali un obbligo di compiere un "individual assessment of victims to identify specific protection needs". Indicativa è anche la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo quando afferma che "the Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but practical and effective" (ad es. Corte EDU, ricorso n. 6694/74, 13 maggio 1980, *Artico c. Italia*, §33), e pertanto obbliga gli Stati membri a garantire rimedi adeguati a 'riparare' la vittima intesa nel concreto delle circostanze fattuali.

⁷⁸ Questo non implica che in concreto le procedure di giustizia ristorativa possano sottovalutare l'importanza di un filtro di tali voci, specialmente in casi di vittimizzazione diffusa. A tal proposito, assume rilevanza la figura del facilitatore, così come prevista nella Raccomandazione 8(2018) del Consiglio d'Europa.



potenzialità in relazione ai processi ristorativi per le offese ambientali.⁷⁹ Diversamente dalla realtà processuale, la dimensione dialogica ristorativa permetterebbe, attraverso le lenti della criminologia verde “di avviare imprese polifoniche, corali intime e rispettose con cui discendere nelle profondità del crimine quale vicenda storico-sociale, e al tempo stesso individuale, a partire da un mondo che diviene oggetto di discussione”.⁸⁰

Come corollario, la prospettiva di criminologia verde permette di comprendere come il danno sociale sotteso al crimine non si esaurisca nei confini della criminalizzazione, ma mostri invece un perimetro variabile e non definibile *ex ante* in astratto direttamente connesso alle interazioni tra sfere sociali. Paradigmatico in tal senso è il conflitto tra le istanze della produzione e quelle della salute. L’etichetta ‘crimine ambientale’, la cui determinazione positiva poggia sul compromesso tra queste istanze, appare quindi necessariamente inidonea a permettere un’equivalenza tra la liceità della condotta economica impattante sul piano ambientale e la sua intrinseca dannosità. Non appare superfluo a tal proposito ricordare che il Parlamento europeo nella ‘Risoluzione in tema di strategia europea per le materie prime critiche’ si riferisce alle attività di estrazione minerarie come attività ontologicamente dannose,⁸¹ permettendo di inferire che, almeno in talune circostanze, il paradigma della società del rischio andrebbe ripensato in termini di società dell’*inevitabile* danno ambientale.⁸²

In definitiva, e senza addentrarsi ulteriormente in queste considerazioni, la giustizia ristorativa richiede una lente interdisciplinare socio-legale che permetta di rintracciare i poliedrici profili di vulnerabilità che la ricostruzione della realtà processuale penale non

⁷⁹ Nella crescente letteratura sul tema, si rimanda a BISSCHOP, WALLE, *Environmental Victimisation and Conflict Resolution: A Case Study of e-Waste in Emerging Issues in Green Criminology: Exploring Power, Justice and Harm*, (a cura di WALTERS, WESTERHUIS WYATT), London, 2013; NATALI, *Green criminology: Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, cit.; *Environmental Crime and its Victims. Perspectives within Green Criminology* (a cura di SPAPENS, WHITE, KLUIN), New York, 2014; NATALI, HALL, *A green criminological approach to environmental victimization and reparation. A case for environmental restorative justice*, in *Rethinking Post-Disaster Recovery* (a cura di CENTEMERI, TOPÇU, BURGESS), London, 2021.

⁸⁰ NATALI, *Green criminology: Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, cit., p. 336.

⁸¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2021 su una strategia europea per le materie prime critiche, Considerando ‘W’ che recita “*whereas in its report entitled ‘Growth without economic growth’, the European Environment Agency says that economic growth is closely linked to increased production, consumption and use of resources, with negative effects on nature, climate and human health and that current research suggests that it is unlikely economic growth can be completely divorced from its environmental impacts*”, disponibile sul portale https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0468_IT.html

⁸² Sull’inevitabilità del danno ambientale quale cifra costitutiva del modello di sviluppo economico neo-liberale, si rimanda a MCCARTHY e PRUDHAM, *Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism*, in *Geoforum*, n. 35/2004, pp. 275 ss.



riesce a restituire. La criminologia verde sembra offrire tale prospettiva nell'indagare la vittimizzazione ambientale nella sua realtà relazionale quale conseguenza, 'esternalità negativa' per usare un linguaggio economico familiare ma che mal si addice al piano di cura ristorativo, dell'interazione tanto fisiologica quanto patologica tra le sfere sociali ed economiche.⁸³ Ecco allora che una risposta *restorative*, che persegua una riparazione olistica del danno socio-ambientale, non può non tener conto di tali interazioni sociali, il cui livello di conflittualità riflette, in definitiva, il limite di legittimità dell'attività economica di impresa, negoziato tra potere privato economico e quello pubblico politico e cristallizzato nella licenza.

La capacità ordinamentale di rimettere in discussione tale legittimità non può evidentemente dipendere dalla risposta punitiva penale, in ragione del principio di legalità che la vincola al presidio del perimetro di liceità penale stabilito dalla disposizione incriminatrice. Diversamente, il valore aggiunto della giustizia ristorativa sarebbe quello di rafforzare gli approcci manageriali tipici del contrasto della criminalità di impresa nel settore ambientale incidendo in concreto ed *ex post* proprio sul piano delle negoziazioni sottese alla determinazione della licenza, e di riflesso all'area del penalmente rilevante, facendo ricorso allo strumento sanzionatorio tradizionale solo in via secondaria. Il discorso ritorna, dunque, alle sue premesse iniziali, quelle regolatorie.

4. Sulla responsive *regulation*, oltre la dimensione negoziale

L'introduzione di modelli regolatori *responsive* a struttura piramidale nella gestione dei crimini di impresa, inclusi quelli ambientali, è tema ormai recepito nell'orizzonte culturale italiano.⁸⁴ La matrice teorica di riferimento è evidentemente la *responsive regulation*, quale teoria regolatoria concepita nel 1992 da John Braithwaite e Ian Ayres con l'intento di raggiungere una sinergia tra punizione e persuasione, o, se si preferisce, tra repressione e *compliance*, nel contrasto alla criminalità di impresa.⁸⁵ Basata su un modello

⁸³ Per una lettura di *law and economics* applicata al diritto ambientale, anche penale, FAURE, PARTAIN, *Environmental Law and Economics: Theory and Practice*, Cambridge, 2019.

⁸⁴ ROTOLO, *Riconoscibilità del precetto penale e modelli 'innovativi' di tutela*, cit; DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020; VENTURI, *Analisi critica della disciplina della cooperazione pubblico-privato nel risanamento dei siti contaminati mediante il paradigma della enforcement pyramid*, in *I nuovi volti del sistema penale fra cooperazione pubblico-privato e meccanismi di integrazione fra hard law e soft law* (a cura di GULLO, MILITELLO, e RAFARACI), Milano, 2021, pp. 549 ss.

⁸⁵ AYRES, BRAITHWAITE, *Responsive regulation. Transcending the Deregulation debate*, Oxford, 1992.



di *enforcement* piramidale, la regolazione *responsive* promuove una risposta statale reattiva, i.e. *responsive*, al comportamento dell'impresa, integrando modelli di regolazione *society-centred* orizzontali, con i più tradizionali modelli verticistici *state-centred* di *command-and-control* tipici del diritto penale.⁸⁶ In altre parole, la regolazione *responsive* stabilisce una risposta scalare, tanto sul piano qualitativo che quantitativo, in cui l'applicazione di soluzioni coercitive tradizionali è subordinata alla mancata collaborazione attiva del reo/impresa nel rimediare all'offesa criminale. A tal proposito, occorre ricordare che la *responsive regulation*, nella sua formulazione originale del 1992, si inquadra nel più ampio contesto dell'emersione e dell'ascesa del *regulatory capitalism*.⁸⁷ Con quest'espressione si intende quel processo di privatizzazione della regolazione pubblica attraverso lo sviluppo di soluzioni ibride basate su una sinergia tra stato e sfere private che hanno permesso la diffusione di modelli di *self-regulation* da parte degli attori privati anche nel campo per antonomasia stato-centrico, il diritto penale.⁸⁸

Relativamente al campo che qui ci occupa, quello dei crimini ambientali di impresa, queste logiche hanno il loro esempio paradigmatico nelle procedure previste dal *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA) statunitense,⁸⁹ e a ben vedere sembrano fondare anche il modello di responsabilità degli enti ex d.lgs. 231 del 2001,⁹⁰ nonché le scelte sanzionatorie adottate dalla già menzionata proposta per una nuova direttiva sui crimini ambientali.⁹¹

⁸⁶ Per una visione di insieme sulle teorie regolatorie, si rimanda a *Understanding regulation: theory, strategy, and practise* (a cura di BALDWIN, CAVE, LODGE) Oxford, 2013.

⁸⁷ BRAITHWAITE, *Regulatory Capitalism: How It Works, Ideas for Making It Work Better*, Northampton, 2008.

⁸⁸ BALDWIN, *The New Punitive Regulation*, in *The Modern Law Review*, n. 67/2004), p. 351; BRAITHWAITE, DRAHOS, *Global Business Regulation*, Cambridge, 2000; LACEY, *Criminalization as Regulation: The Role of Criminal Law, in Regulating Law* (a cura di PARKER, SCOTT, LACEY, BRAITHWAITE), Oxford, 2004, p. 146, la quale ricorda come le dimensioni regolatorie del diritto penale vadano supportate da una comprensione della realtà sociale a esse sottesa. Sebbene sembri un'ovvietà, l'esempio sopra richiamato del diritto penale come strumento di governo del sistema produttivo nel quale il caporalato prospera, dimostra che purtroppo non è così. Nella dottrina italiana si rimanda, anche per ulteriore letteratura, a DI VETTA, *La responsabilità degli enti nella prospettiva dei «grandi spazi» Profili transnazionali del d.lgs. n. 231/2001*, in *Archivio Penale*, 2021, pp. 1-71.

⁸⁹ Sul tema, si veda BRANDON, *Global Approaches to Site Contamination Law*, New York, 2013.

⁹⁰ Per un'analisi empirico quantitativa sulle tendenze applicative in materia di d.lgs. n. 231/2001 per i crimini ambientali, si rimanda a MOSSA VERRE, *I reati ambientali nella giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di d.lgs. n. 231/2001 (2016-2021)*, in *Sistemapenale.it*, 2023.

⁹¹ Relativamente a questa Direttiva, il suo articolo 7, rubricato 'Sanzioni applicabili alle persone giuridiche' prevede un poliedrico quadro sanzionatorio, che oltre a un focus ripristinatorio, include alla lett. i) 'l'obbligo di istituire sistemi di dovuta diligenza per rafforzare il rispetto delle norme ambientali', inquadrabile nel paradigma della responsabilità sociale dell'ente.



Pertanto, riprendendo le considerazioni fatte in precedenza, la *responsive regulation* rifletterebbe una sintesi tra i modelli di diritto *individual-centred*, evidenti nella dimensione negoziale del *regulatory capitalism*, e i modelli manageriali-burocratici, emergenti nel perseguimento di interessi sovra-individuali, quali ad esempio la riparazione del danno ambientale secondo logiche di razionalizzazione economica della pena.⁹² A fronte di questa dualità, la giustizia ristorativa si colloca nell'orizzonte della *responsive regulation* in termini di complementarità, perseguendo in sede di contrasto dei crimini organizzazionali l'obiettivo ulteriore di cura del piano sociale.⁹³

Tuttavia, proprio la riconducibilità a modelli di diritto differenti dovrebbe mettere in guardia dall'equiparare sul piano sostanziale il coinvolgimento delle sfere sociali per il perseguimento dei fini ristorativi da quello funzionale alle logiche negoziali sottese all'evoluzione della regolazione secondo il prisma del *regulatory capitalism*, a cui come detto anche il d.lgs. 231/2001 si conforma. In altre parole, la *restorative justice* può integrare modelli regolatori *responsive* nella misura in cui tali modelli non siano appiattiti su tali logiche negoziali. Se non si tiene presente tale differenza, allora diventa arduo cogliere il potenziale innovativo della *restorative justice* in relazione ai crimini qui in oggetto.

Ora, questa differenza rimanda a un diverso modo di declinare il rapporto tra stato e sfere private in relazione alla gestione del crimine (specialmente quello di impresa) rispetto alle logiche del *regulatory capitalism*. Il riferimento è ancora una volta alle riflessioni di Braithwaite, il quale ha indagato questo aspetto inquadrandolo nel più ampio discorso sull'evoluzione della penologia nel passaggio dallo stato Keynesiano a quello neo-regolatore affermatosi a cavallo degli anni 80' e 90' del secolo scorso.⁹⁴ In questa transizione, Braithwaite evidenzia come gli schemi regolatori *responsive* abbiano trovato terreno fertile nel paradigma politico neo-regolatore, caratterizzato dall'affidamento diretto alle sfere private della gestione, i.e. *governance*, del rischio, dando vita a quelle che Clifford

⁹² Sul tema della razionalizzazione economica della pena, CAPUTO, *Il diritto penale e il problema del patteggiamento*, Napoli, 2009, pp. 279 e 402 ss.; BOCK, *Criminal Compliance*, Baden-Baden, 2011.

⁹³ Per un'analisi della giustizia ristorativa nel quadro della compliance aziendale con specifico riferimento al d.lgs. 231/2001, DAVÌ, *Compliance, riparazione e diversione. Prime sperimentazioni italiane dei pre-trial agreements nel campo della responsabilità da reato delle imprese*, in *Archivio Penale*, 1, 2024, pp. 1-113. Da una prospettiva di più ampio respiro, DONINI, *Compliance, negozialità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la Restorative Justice*, cit.

⁹⁴ BRAITHWAITE, *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, in *Brit. J. Criminol.*, n. 40/2000, p. 222.



Shearling, uno dei principali teorici dello stato neo-regolatore, chiama “feudal-like archipelagos of governance” fondate sulle interazioni tra comunità contrattuali.⁹⁵

In principio, la giustizia restaurativa non è estranea a queste logiche neo-regolatrici. Al contrario, secondo Shearing, un modello di giustizia *Gemeinschaft*, quale quella *restorative*, costituirebbe la manifestazione più rilevante dello stato neo-regolatore nell'area della giustizia penale.⁹⁶ Precisamente, attraverso il coinvolgimento diretto delle sfere private nella risoluzione del conflitto, la giustizia restaurativa permetterebbe un'amministrazione decentralizzata della giustizia penale più attenta alle esigenze collettive di sicurezza per il futuro che alla mera punizione per il passato. Per dirla con Shearling, un'amministrazione decentrata della giustizia penale sarebbe di maggior utilità alle comunità per la gestione dei conflitti rispetto a un'amministrazione centralizzata.⁹⁷ L'affinità con la giustizia restaurativa andrebbe rintracciata proprio nella capacità di coinvolgere direttamente le sfere sociali coinvolte nel crimine nel più ampio processo di adeguamento del tradizionale carattere individualista della responsabilità penale alle logiche manageriali funzionali al perseguimento di bisogni sistemici, quali appunto la gestione del rischio da impianti produttivi.⁹⁸

Tuttavia, nonostante il merito di queste considerazioni, la giustizia restaurativa richiede un paradigma di stato diverso rispetto a quello neo-regolatore puro. Mette bene in evidenza questo punto ancora una volta Braithwaite, nel sostenere che il successo dei processi *restorative* dipende sia da un'attiva partecipazione sociale, sia da un forte supporto statale. Per usare le sue parole, la *restorative justice* richiede che sia la società sia le istituzioni statali siano entrambi forti in *rowing* e *steering*, nel senso che cooperino nel

⁹⁵ SHEARING, *Violence and the Changing Face of Governance: Privatization and Its Implications* in *Sociologie der Gewalt. Kölner Zeitschrift Für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1997, rinvenibile sul portale https://www.academia.edu/40205735/Violence_and_the_changing_face_of_governance_Privatization_and_its_implications, p. 9.

⁹⁶ Non a caso, la giustizia restaurativa ha trovato terreno fertile in ordinamenti caratterizzati da economie liberali, oltre che da innesti coloniali, quali la Nuova Zelanda, Singapore, Australia, e per certi aspetti, anche il Sud Africa. A tal riguardo, SHEARING, *Transforming the Culture of Policing: Thoughts from South Africa* in *Australian and New Zealand Journal of Criminology* (special issue), 1995, pp. 54 ss.

⁹⁷ SHEARING, *Violence and the Changing Face of Governance*, cit., p. 9, il quale afferma, con un gioco di parole difficilmente traducibile in italiano, che: “Policing budget, rather than police budget, would better serve communities management of disputes”.

⁹⁸ Non a caso, Braithwaite discute i benefici della *responsive regulation* utilizzando il caso del disastro della centrale nucleare di Three-Mile Island, in BRAITHWATE J., BRAITHWATE V., BURFORD, *Broadening the Applications of Responsive Regulation*, in *Restorative and Responsive Human Services* (a cura di BURFORD, BRAITHWAITE, e BRAITHWAITE), New York, 2019.



garantire un grado sufficiente di adesione pubblica a supporto del processo di risoluzione *restorative* del conflitto *ex crimine*. In breve, si sottolinea l'idea di una convergenza sociale che necessariamente passa attraverso l'adozione di politiche pubbliche strutturali, la cui rilevanza era già stata evidenziata in conclusione della sezione I di questo lavoro, che il diritto penale deve integrare ma non può sostituire.

Le implicazioni sono profonde. In primo luogo, queste si apprezzano in termini di supporto materiale, e in particolare economico, da parte dello stato, necessario a permettere il coinvolgimento attivo delle sfere sociali in programmi ristorativi tramite la predisposizione di adeguate strutture. In breve, se nel concreto delle circostanze, tali strutture mancano, o mancano i fondi per finanziare l'allestimento della conferenza ristorativa, o per monitorare l'esecuzione degli impegni ivi decisi, le soluzioni di *restorative justice* sono destinate a fallire. Evidentemente, quello di riferimento per questi programmi è un modello di stato sociale Keynesiano, antitetico rispetto alle spinte di decentralizzazione neo-regolatorie sottese alle predette logiche negoziali. Va da sé, tale supporto statale non dipende meramente dall'impronta politica di fondo, ma anche dallo spirito dei tempi. Non si tratta solo di ponderare il ruolo che il diffondersi in campo sociale di spinte giustizialiste di risposta ai reati, o il prevalere di programmi della maggioranza improntati al mero perseguimento di istanze deflattive del processo, possano avere sull'implementazione dei processi ristorativi.⁹⁹ Ma anche, e con riguardo al presente campo di indagine, quale sia tasso di adesione socio-politica a un ripensamento in senso sociale del modo di sfruttamento delle risorse naturali da parte dell'impresa, che la giustizia ristorativa in definitiva richiede.¹⁰⁰

Quest'ultimo aspetto è connesso a un secondo, e più profondo, piano di differenze rispetto alle soluzioni regolatorie *del regulatory capitalism*. Lo si è già detto, la giustizia ristorativa quale modello di diritto *Gemeinschaft* persegue un obiettivo superindividuale di riconciliazione sociale. Pur basato sul coinvolgimento delle sfere orbitanti attorno al

⁹⁹ Così DE FRANCESCO, *Uno sguardo d'insieme sulla giustizia riparativa*, cit., p. 11.

¹⁰⁰ Interessante, in tal senso, il Considerando n. 59 della ECD, che pone l'accento sull'importanza di interventi pubblici di sensibilizzazione sociale in chiave preventiva della criminalità ambientale, affermando che "Gli Stati membri dovrebbero adottare misure adeguate, quali campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte ai pertinenti portatori di interessi del settore sia pubblico sia privato, nonché programmi di ricerca e istruzione, che mirano a ridurre i reati ambientali in generale e il rischio di criminalità ambientale."



fenomeno crimine,¹⁰¹ il perseguimento di questo obiettivo si ascriverebbe nel più generale dovere di un *Welfare State* di dirigere –è questo il senso dello *steering*- le interazioni tra attori sociali verso il soddisfacimento di un dovere ordinamentale di tutela dell'individuo, qui considerato nella materialità del suo soffrire a causa della legalità penale violata.

Incidentalmente, e ai fini di una miglior comprensione del problema, pare utile ricordare che questo modo di intendere il ruolo statale per i fini ristorativi ha, evidentemente, ripercussioni sul modo di concepire la *responsive regulation*.¹⁰² Il punto va discusso alla luce dell'opera di riferimento in materia, *Restorative justice and Responsive Regulation*,¹⁰³ che rispetto alla teorizzazione del 1992 indaga non il *se* punire, ma il *come* punire. In tal senso, l'opera si inquadra nell'ambito di un più ampio discorso di filosofia politica in merito al rapporto stato-individuo nel realizzare uno specifico ideale normativo di libertà, quello repubblicano, inteso come libertà dalla dominazione.¹⁰⁴ Si tratta, in estrema sintesi, di un concetto di libertà in cui lo stato ha il dovere di garantire le condizioni strutturali e istituzionali per permettere al reo di rimediare volontariamente al male commesso, affinché l'azione coercitiva statale a fronte di un atto di dominazione quale il crimine non si tramuti essa stessa in una forma di dominazione sul reo.¹⁰⁵ Nella prospettiva di Braithwaite, la giustizia ristorativa sarebbe quella teoria di giustizia che potrebbe realizzare tale ideale normativo di libertà dalla dominazione: essa permetterebbe al reo di rispondere pubblicamente e volontariamente del male commesso, e attraverso il coinvolgimento attivo delle parti, rimediare a esso sul piano materiale e relazionale.¹⁰⁶

¹⁰¹ Ricordando l'immagine della 'molecola criminale' di FORTI, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e del controllo penale*, Milano, 2000, p. 287.

¹⁰² Si tratterebbe di un problema di coerenza sistemica tra il modello di stato di riferimento e la razionalità giuridica sottesa e caratterizzante quel modello di stato. Il riferimento è alle note razionalità giuridiche di matrice riflessiva e sostanziale, rispettivamente tipiche di paradigmi statali neoregolatori e Keynesiani. La regolazione *responsive*, quanto meno nel suo connubio con la giustizia ristorativa, rappresenterebbe una sintesi tra tali razionalità per le ragioni sopra esposte di sinergia tra stato e sfere sociali nel perseguire obiettivi 'sostanziali' quali la riaffermazione della legalità penale violata. Per un'indagine sul tema, si rinvia a *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law* (a cura di NONET, SELZNICK e KAGAN) New York, 1978; TEUBNER, *Substantive and reflexive elements in modern law in Law & Society Review*, n. 17(2)/1983, pp. 239.

¹⁰³ BRAITHWAITE, *Restorative justice and Responsive Regulation*, Oxford, 2002.

¹⁰⁴ Vedi *supra*, nota 10, e sotto, note 105-106.

¹⁰⁵ Insieme a Pettit, l'Autore propone una teoria normativa sulla funzione della pena connessa alla teoria repubblicana di libertà. Si tratterebbe in breve della funzione di rettificazione, nella sua triplice componente di Riconoscimento, Rimediare, Riassicurare (*Recognition, Recompense, Reassurance*). Sul punto, PETTIT e BRAITHWAITE, *Not Just Deserts, Even in Sentencing in Current Issues in Criminal Justice*, 4, 1993, pp. 225 ss; Id, *The Three Rs of Republican Sentencing in Current Issues in Criminal Justice* 5, 1994, pp. 318 ss.

¹⁰⁶ PETTIT e BRAITHWAITE, *Republicanism and Restorative Justice: An Explanatory and Normative Connection* in *Restorative justice. Theory to practice* (a cura di STRANG, BRAITHWAITE), Bingley, 2001,



Il rapporto tra *restorative justice* e regolazione *responsive* racchiude quindi una dimensione valoriale profonda, che non può essere ridotta a un mero problema di elaborazione di sinergie tra repressione e *compliance*. Se questo problema occupava un ruolo centrale nella teorizzazione della *responsive regulation* del 1992, in armonia con le dominanti logiche neo-regolatorie di quel periodo, il modello *responsive* elaborato nei primi anni 2000 ne rappresenta l'evoluzione su un piano diverso e più complesso: quello appunto della giustizia restaurativa quale promessa di un peculiare ideale di libertà.

Da qui il cambio di passo nel modo di concepire la reazione statale in relazione al crimine. Come già anticipato in apertura della sezione, la reazione statale declinata in chiave neo-regolatoria appare subordinata alla mancata collaborazione attiva del reo/impresa nel perseguimento dei noti interessi sovra-individuali connessi con il crimine ambientale. Ci si riferisce, ad esempio, alla riparazione del danno materiale all'ambiente secondo le logiche economico-mercantilistiche connesse al principio del 'chi inquina paga', fondamento politico e giuridico di bonifiche e ordini di ripristino;¹⁰⁷ oppure; all'adozione di quegli strumenti, quali nuovi modelli di *compliance* aziendale, a ripristino di un'asserita capacità aziendale di garantire che l'attività di impresa si svolga in modo lecito, o comunque nei limiti delle condizioni stabilite dalla licenza. Questa reazione, sintesi del momento *Gesellschaft* e di quello burocratico-manageriale, è coerente con il binomio repressione e premialità che informa il diritto penale nel settore ambientale. Al tempo stesso, essa appare subordinata al conseguimento di un 'accordo' tra stato e soggetto privato.¹⁰⁸ In altri termini, la coercizione statale è esercitata per favorire uno scambio, o, se si preferisce, come merce di scambio, per sfuggire dalla coercizione.¹⁰⁹ Si pensi ai piani di ripristino ambientali che

pp. 145 ss.; BRAITHWAITE, *Asking the Domination Question about Justice*, in *Justice Alternatives* (a cura di CARLEN, FRANÇA), New York, 2019.

¹⁰⁷ Sul principio, e sui suoi aspetti operativi, si rimanda a *Tutela Dell'ambiente e Principio "Chi Inquina Paga"* (a cura di CITRIGNO, MOSCHELLA), Messina, 2014. Per una ricostruzione giuridica dell'intricata disciplina delle bonifiche e degli ordini di ripristino, DI LANDRO, *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità penali "si perdono"*, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 2014; Id, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale*, cit.

¹⁰⁸ Il termine 'accordo' è qui inteso in senso sostanziale, come corollario della logica premiale di sistema, secondo cui al raggiungimento di un certo obiettivo, ad esempio il pagamento dei costi sottesi alle bonifiche, scatta una repressione di severità inferiore. In tal senso, si può parlare di negoziazione tra l'impegno a collaborare del privato in cambio di un'utilità sul piano della sanzione.

¹⁰⁹ Verrebbe da usare l'espressione "E patteggiar come fanno i corsar", di DI MARTINO, *La sequenza infranta*, cit., p. 277.



se eseguiti nelle fasi antecedenti l'inizio del processo penale portano a un regime sanzionatorio più mite, in uno con i vantaggi deflattivi del procedimento.¹¹⁰

Quando invece i principi ristorativi informano la regolazione *responsive*, la reazione statale sembra assumere un significato diverso, di natura proattiva. Questo passaggio si può desumere dal diverso modo di concepire la coercizione, non in termini subordinati, ma in quelli opposti di inesorabilità. Se a prima vista l'affermare l'inesorabilità della coercizione può sembrare in contraddizione con il carattere volontaristico della giustizia ristorativa, da una prospettiva repubblicana se ne apprezza invece la coerenza: la certezza che lo stato eserciterà una reazione coercitiva attribuisce senso alla libertà del reo di attivarsi volontariamente per rimediare all'azione delittuosa e bloccare così l'*escalation* verso risposte *top-down* retributive e/o deterrenti tradizionali.¹¹¹

Nell'ambito della giustizia ristorativa, la regolazione *responsive* assume quindi un forte carattere valoriale qualitativamente diverso rispetto al connubio tradizionale pena-strumenti volontari di *compliance*. Al privato non si offrirebbe una libertà dalla coercizione, bensì la libertà di fermare l'*escalation* di una punizione che in ogni caso deve essere irrogata, inesorabile appunto, perché la giustizia ristorativa è, prima di tutto, un modo di fare giustizia, non una via di fuga da questa.¹¹² In termini più concreti, l'attivarsi del reo-impresa per il perseguimento dell'obiettivo di cura sociale non sarebbe la condizione per conseguire una risposta ordinamentale più mite, ma integrerebbe esso stesso la risposta sanzionatoria finalizzata non tanto alla punizione del reo, quanto al perseguimento di una conciliazione socio-relazionale.

Da questa prospettiva, e sempre in relazione al campo dei crimini ambientali di impresa, il ripristino della situazione *ex ante* sarebbe insufficiente, e potenzialmente contraddittorio, per i fini ristorativi. Insufficiente, perché la mera riparazione del danno fisico non ristora, di per sé, il piano relazionale leso. Potenzialmente contraddittorio, perché l'adozione di nuovi modelli di *compliance* aziendale non garantisce, a condizioni sistemiche

¹¹⁰ Come anticipato, questa logica negoziale informa il CERCLA statunitense (*supra*, nota 89), e sembra ispirare anche il modello della responsabilità amministrativa degli enti secondo *ex d.lgs. 231/2001*. Tuttavia, va anche detto che un confronto tra il sistema americano e quello italiano sarebbe artificioso in mancanza di un più approfondito studio di natura interdisciplinare sul significato valoriale che l'idea di 'accordo', sottesa alla cooperazione tra stato e individuo che caratterizza il modello CERCLA, assume nella società statunitense.

¹¹¹ BRAITHWAITE, *Restorative justice and responsive regulation*, cit., 35.

¹¹² Giustizia che rimane pubblica, come ricorda EUSEBI, *Giustizia riparativa e riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Diritto penale e processo*, XXIX, 2023, p. 79.



invariate, che quel danno ambientale non si ripeti in futuro. Viceversa, tramite il confronto sul piano sociale, andrebbero rimesse in discussione quelle condizioni della licenza da cui il danno sociale è scaturito, riaprendo di fatto la dimensione negoziale a esse sottesa. Con il *caveat* che questa riapertura è teleologicamente orientata alla cura delle relazioni lese dal danno ambientale.

5. Conclusioni

In conclusione, si comprende la complessità insita nell'integrare soluzioni di giustizia ristorativa per i crimini ambientali di impresa. Tale complessità, ma anche la sua portata innovativa, non risiede tanto nel mero coinvolgimento delle sfere sociali nella risoluzione della faccenda criminosa, quanto piuttosto nel permettere una risposta ordinamentale che rimetta in discussione le condizioni di legittimità dell'esercizio dell'attività economica, sulla base di una valutazione critica del danno sociale cagionato da quella attività economica. In altre parole, da una prospettiva ristorativa, la riaffermazione della legalità violata non può passare attraverso il mero raggiungimento di un accordo con il privato avente a oggetto l'adozione delle classiche soluzioni riparatorie, quali ad esempio gli ordini di ripristino ambientale o nuovi modelli gestionali di prevenzione. Sono queste, ad oggi, le condizioni che permettono all'attore economico *polluter* di sfuggire dalla coercizione in cambio di un *pay*, secondo le menzionate logiche neo-regolatrici di razionalizzazione economica della pena.¹¹³

Diversamente, quel che si chiede è una ridefinizione del potere dell'impresa di sfruttamento, o comunque di controllo, delle risorse naturali in chiave sociale, o, se si preferisce, in chiave di sostenibilità. È qui che si apprezza l'apporto critico della prospettiva di criminologia verde, la quale, evidenziando il danno sociale sotteso ai modelli capitalistici neo-liberali di sviluppo economico, costituirebbe una bussola di navigazione nella ridefinizione dei diritti di sfruttamento ambientale da parte dell'impresa.

Con questo non voglio certo sostenere un uso ultroneo della giustizia ristorativa, la quale rimane una risposta punitiva a un'azione delittuosa sottoposta ai canoni della legalità penale. Ad essa non si può pertanto chiedere né di incidere *ex post* sul perimetro dell'illiceità

¹¹³ Il principio del 'chi inquina paga' trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 192(2) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFEU). Sulla razionalizzazione economica della pena, vedi nota 92 *supra* e per le prospettive di *law and economics* FAURE, PARTAIN, *Environmental Law and Economics*, cit.



penale, né, ragionevolmente, di ridefinire il ruolo dell'impresa e la sottostante giustificazione del diritto di proprietà privata in regimi di governo liberale dell'economia.¹¹⁴

Più modestamente, la giustizia ristorativa inquadrata in un modello regolatorio *responsive*, può permettere un'osmosi tra diritto penale e diritto amministrativo, nel senso di incidere in chiave sanzionatoria sui processi amministrativi fondanti la legittimità della 'licenza' all'attività di impresa. Un'ipotesi in tal senso, che qui può solo trovare cursorio riferimento, è quella di intervenire sull'istituto della clausola condizionale quale parte del contenuto dei provvedimenti amministrativi in materia ambientale. Le potenzialità di questo istituto sono già state oggetto di attenzione in ottica di un ripensamento della logica del *command and control* in favore di un metodo cooperativo e dialogico di definizione dinamica e riflessiva dei contenuti della decisione ambientale.¹¹⁵ Così facendo, e pur nel rispetto del principio di proporzionalità tra violazione e risposta, la giustizia ristorativa potrebbe fondare un correttivo alla legittimazione dell'attività di impresa *post-crimine* incentrato su un impegno volontario e socialmente orientato a favore delle vittime del danno ambientale.¹¹⁶ Questo correttivo evidentemente differisce rispetto alle tradizionali formule riparative, volontarie o imposte che siano, quali l'adozione di piani di ripristino ambientale o l'aggiornamento dei modelli di *compliance* aziendale, le quali operano in regime di condizioni strutturali di giustificazione dell'attività di impresa invariate: la prioritizzazione delle ragioni del profitto privato rispetto al piano della cura sociale.

¹¹⁴ Sul punto, BARKAN, *Corporate Sovereignty: Law and Government Under Capitalism*, Minneapolis, 2013.

¹¹⁵ FREDIANI, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Pisa, 2019.

¹¹⁶ Laddove per volontario non si intende nel senso di lasciato all'arbitrio del privato, né nel fine di pacificazione sociale né nel contenuto punitivo, altrimenti condannando l'opzione *restorative* al rischio di fallimento in ragione del disequilibrio epistemico e di potere a favore dell'impresa rispetto alle vittime del crimine ambientale.



**NOTA A CASSAZIONE PENALE, SEZ. I, N. 8598 DEL 27/2/2024 (UD. 11/12/2023).
SPUNTI DI RIFLESSIONE SUL DELITTO DI INCENDIO BOSCHIVO**

**COMMENTARY ON JUDGEMENT CASSAZIONE PENALE, SEZ. I, N. 8598 DEL
27/2/2024 (UD. 11/12/2023).
POINTS FOR REFLECTION ON THE CRIME OF FOREST FIRE**

di Mattia COLOMBO

Abstract. A partire da una recente pronuncia, l'a. ricostruisce la struttura della fattispecie di incendio boschivo di cui all'art. 423-*bis* c.p., per domandarsi in primo luogo se si tratti di un reato plurioffensivo (incolumità pubblica e patrimonio forestale), e in secondo luogo, con riferimento a quest'ultimo bene giuridico, se, attraverso la nozione di "bosco" fornita dalla normativa e dalla giurisprudenza, sia possibile stabilire se si è di fronte ad un reato di danno o di pericolo.

Abstract. The article regards the crime of "forest fire" on art. 423-*bis* of the Italian Criminal Code and tries to give answer to the questions whether it protects also public safety, in addition to the environment, and whether it is a crime of danger or a crime of damage, considering the definition of "woods" provided by legislation and case-law.

Parole chiave: incendio boschivo, reati contro la pubblica incolumità, reati di pericolo.

Key words: forest fire, crimes against public safety, crimes of danger.



Cass. Sez. I n. 8598 del 27 febbraio 2024 (udienza 11 dic 2023)

Massima: *Se, da una parte, si ha incendio solo quando il fuoco divampi irrefrenabilmente, in vaste proporzioni, con fiamme divoratrici che si propagano con potenza distruttrice, così da porre in pericolo la incolumità di un numero indeterminato di persone, dall'altra, il delitto di cui all'art. 423-bis c.p. è un reato di pericolo presunto, e non è necessario che l'evento si manifesti completamente, essendo sufficiente che sussista la potenzialità di sviluppo del fuoco appiccato, che assume natura di incendio quando presenta le predette caratteristiche in forma potenziale, manifestando cioè tendenza a diffondersi, difficoltà di spegnimento, possibilità di creare pericolo per la pubblica incolumità.*

SOMMARIO: 1. I fatti del procedimento e la decisione della Corte – 2. La fattispecie di incendio boschivo – 3. L'incendio boschivo come evento di pericolo per la pubblica incolumità – 4. L'oggetto del reato: il "bosco".

1. I fatti del procedimento e la decisione della Corte

Con la sentenza in commento¹, la prima sezione penale della Corte di Cassazione ha dichiarato non fondato il ricorso proposto dal difensore dell'imputato, condannato per il reato di cui all'art. 423-bis c.p. dalla Corte d'appello di Messina.

In particolare, nel corso del giudizio di merito, si appurava che l'imputato aveva appiccato un fuoco da almeno due punti di innesco ad un terreno di estensione pari a circa 2500 mq, caratterizzato dalla presenza di macchia mediterranea, "*distruggendo ginestre spinose, felci e qualche piantagione*"² tipica dei luoghi. Il tempestivo intervento delle forze dell'ordine aveva impedito il propagarsi delle fiamme a ulteriori porzioni di macchia³, ed era stato decisivo per identificare nell'imputato l'autore degli inneschi⁴ e procedere immediatamente al suo arresto, interrompendone così l'azione criminosa. La motivazione che aveva portato alla condanna dell'imputato in grado d'appello si fondava "[sul]la *potenzialità distruttiva dei due fuochi da lui accesi*", stanti "*le caratteristiche dell'area incendiata, che era scoscesa, esposta ai venti, coperta da vegetazione*" (si evidenzia infatti che nel momento dell'accensione dei fuochi soffiava un forte vento di scirocco che aveva facilitato l'espandersi delle fiamme e alimentato la loro potenza distruttiva)⁵. L'imputato aveva lamentato, ricorrendo per

¹ Reperibile in *DeJure*.

² Così la sentenza in commento, al § 3.1 del *Considerato in Diritto*.

³ Cfr. §§ 2.1 del *Ritenuto in Fatto* e 3.1 del *Considerato in Diritto*.

⁴ Cfr. § 2 del *Considerato in Diritto*.

⁵ V. sempre § 3.1.



Cassazione, la mancata sussistenza del fatto tipico, non avendo il fuoco, da una parte, raggiunto la vastità di proporzioni, la tendenza a progredire e le difficoltà di spegnimento tipiche dell'“incendio”, dall'altra non avendo interessato un'area boscata di vaste dimensioni. Nel respingere il ricorso, la Corte, oltre ad evidenziare come alcune delle questioni allegate richiedessero un nuovo accertamento dei fatti, precluso in sede di legittimità, ha ritenuto di attenersi al noto principio di diritto, ripreso dall'orientamento ormai consolidato in materia di incendio boschivo: pur non mettendo in discussione che *“si ha incendio solo quando il fuoco divampi irrefrenabilmente, in vaste proporzioni, con fiamme divoratrici che si propagano con potenza distruttrice, così da porre in pericolo la incolumità di un numero indeterminato di persone”*, ha affermato che il delitto di cui all'art. 423-bis c.p. ha natura di reato di pericolo presunto, e che non è necessario per l'integrazione della fattispecie che l'evento *“si manifesti completamente”*, essendo sufficiente accertare la potenzialità di sviluppo del fuoco appiccato, il quale può definirsi “incendio” anche quando presenta i caratteri di esso in forma potenziale, ossia quando presenta *“tendenza a diffondersi, difficoltà di spegnimento, possibilità di creare pericolo per la pubblica incolumità”*⁶.

2. La fattispecie di incendio boschivo

L'art. 423-bis c.p., incrimina, a titolo di dolo (1° co.) e di colpa (2° co.), la condotta di chi *“cagiona un incendio su boschi, selve o foreste o zone di interfaccia urbano-rurale, ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui”*⁷: il testo della norma è stato recentemente

⁶ *Ibidem*. Si richiamano le sentenze Cass. Sez. 1, n. 7332, del 28/1/2008, Porcu, e Cass. Sez. 1, n. 41927, del 25/11/2015, Zanarotto.

⁷ Art. 423-bis c.p.: “[1°] Chiunque, al di fuori dei casi di uso legittimo delle tecniche di controfuoco e di fuoco prescritto, cagiona un incendio su boschi, selve, foreste o zone di interfaccia urbano-rurale ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

[2°] Se l'incendio di cui al primo comma è cagionato per colpa, la pena è della reclusione da due a cinque anni.

[3°] Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree o specie animali o vegetali protette o su animali domestici o di allevamento.

[4°] Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate della metà, se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente.

[5°] La pena prevista dal primo comma è aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso al fine di trarne profitto per sé o per altri o con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti all'esecuzione di incarichi o allo svolgimento di servizi nell'ambito della prevenzione e della lotta attiva contro gli incendi boschivi.

[6°] Le pene previste dal presente articolo sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi.

[7°] Le pene previste dal presente articolo sono diminuite da un terzo alla metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti”.



novellato dapprima con d.l. n. 120/2021, convertito con l. n. 155/2021⁸, e successivamente con d.l. n. 105/2023, convertito con l. n. 137/2023⁹.

Fin dalla sua genesi, la fattispecie, introdotta prima con d.l. n. 220/2000, convertito in legge n. 275/2000, e successivamente “confermata”, nell’ambito di un intervento legislativo organico¹⁰ sulla materia degli incendi boschivi, dall’art. 11, l. n. 353/2000 (c.d. “legge quadro”)¹¹, fu oggetto di discussioni in dottrina a proposito sia della natura, sia dell’oggetto di tutela penale. In particolare, una parte dei primi commentatori¹² ricavava dalla decisione del legislatore di far assurgere l’incendio boschivo da fattispecie di incendio aggravata, come previsto nel testo originario del 1930 all’art. 425, n. 5, c.p., a fattispecie autonoma - unitamente alla “dichiarazione d’intenti” contenuta nell’art. 1 della legge quadro, che prevede che tutte le disposizioni in essa contenute sono finalizzate “*alla conservazione e alla difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita*” - l’intenzione di abbandonare il paradigma punitivo tipico dei reati di “comune pericolo” come l’incendio di cui all’art. 423 c.p., incentrati sulla tutela della pubblica incolumità, individuando invece, quale bene giuridico tutelato, il “bosco” stesso¹³.

⁸ Con la riforma del 2021 sono state introdotte disposizioni che regolano le pene accessorie e la confisca a seguito dell’accertamento del reato (artt. 423-*ter* e -*quater*) così come, nel testo dell’art. 423-*bis*, l’esimente riguardante i “*casi di uso legittimo delle tecniche di controfuoco e di fuoco prescritto*” (1° co.), le attenuanti per la collaborazione processuale (7° co.) e per la “*messa in sicurezza e, ove possibile, ripristino dei luoghi interessati*” (6° co.), nonché l’aggravante in caso di “*danno [...] a specie animali o vegetali protette o su animali domestici o di allevamento*” (3° co.). Su questi aspetti si rinvia a RUGA RIVA, *Fuoco, bosco, animali: prime osservazioni sul novellato delitto di incendio boschivo* (art. 423-*bis* c.p.), in *Leg. Pen.*, 14/12/2021; REYNAUD, *Il restyling del delitto d’incendio boschivo: limitate novità e nodi interpretativi irrisolti*, in questa *Rivista*, n. 4/2021, p. 85; TORTORELLI, *Simbolismo repressivo e strategie premiali nella riforma del reato di incendio boschivo*, in *Diritto agroalimentare*, n. 2/2022, pp. 386 ss.

⁹ Nel 2023 il legislatore è intervenuto inasprendo le pene sia per il fatto doloso, sia per quello colposo, e introducendo l’aggravante di cui al 5° co, ed estendendo, inoltre, l’oggetto del reato alle “zone di interfaccia urbano-rurale”. Su queste modifiche, v. REYNAUD, in AA.VV., *Focus sulla recente novella in materia penale ambientale (d.l. 105/23 conv. in l. 137/2023)*, in questa *Rivista*, n. 4/2023, pp. 78-86.

¹⁰ Oltre all’introduzione della fattispecie penale, in contrasto al fenomeno sono stati previsti, tra l’altro, il divieto di mutamento di destinazione d’uso del fondo interessato da “incendio boschivo”, con comminatoria di nullità dell’eventuale atto traslativo della proprietà che non richiami il detto divieto (art. 10); la pianificazione a livello regionale delle “attività di previsione, prevenzione e lotta attiva” contro il fenomeno (artt. 3 e 4); nonché gli interventi di lotta attiva contro gli incendi boschivi (art. 7).

¹¹ Sul travagliato iter di introduzione del reato di incendio boschivo nel nostro codice penale, v. specialmente SANTOLOCI, *La nuova legge sugli incendi boschivi. Luci e ombre di una riforma sofferta*, in *Dir. Giur. Agr. Alim. Amb.*, n. 4/2001, p. 234; nonché NUZZO, *Brevi appunti sul nuovo reato di “incendio boschivo”*, in *Cass. Pen.*, n. 9/2001, p. 2546.

¹² V. NUZZO, cit., § 3; CORBETTA, *Delitti contro l’incolumità pubblica*, in MARINUCCI-DOLCINI (diretto da), *Trattato di diritto penale*, Padova, 2003, I, p. 194; ID., *Il nuovo delitto di incendio boschivo: (poche) luci e (molte) ombre*, in *Dir. Pen. Proc.*, n. 9/2000, p. 1175; CUPELLI, *Il legislatore gioca col fuoco: gli incendi boschivi (art. 423-*bis* c.p.) fra emergenza e valore simbolico del diritto penale*, in *Ind. Pen.*, n. 1/2002, p. 192.

¹³ Come testimonia altresì la Relazione di accompagnamento al d.l. n. 220/2000, dichiarato intento del governo era quello di “*reprimere efficacemente dli incendi boschivi che nei mesi estivi affliggono il nostro Paese*”.



Alcuni autori, valorizzando il disposto di cui all'art. 2 della "legge quadro", che definisce l'"incendio boschivo" come "*un fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree*", evidenziavano la natura di pericolo concreto della fattispecie¹⁴, nel senso che già la condotta idonea a "cagionare" l'incendio, nel momento in cui generi detto "fuoco con suscettività a espandersi" sulle superfici indicate, sarebbe in sé meritevole della sanzione comminata: al giudice spetterebbe quindi il vaglio in concreto di tale idoneità distruttiva, e cioè il discernimento tra un fuoco "insuscettibile" di generare l'"incendio" sulle aree prese in considerazione, e uno invece per esse pernicioso in potenza¹⁵. Ma l'accostamento tra il dettato dell'art. 423-bis c.p., il quale, peraltro, non riproduce l'espressione "incendio boschivo" all'infuori della rubrica, e la nozione proposta dall'art. 2 della "legge quadro" non è pacifico tra i commentatori: fin da subito si è registrato un orientamento critico rispetto all'inquadramento della fattispecie nell'ambito dei reati di pericolo: si afferma infatti che l'ambito di applicazione del precetto penale, circoscritto a "*boschi, selve o foreste, ovvero [...] vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui*", è necessariamente più ristretto rispetto alla disposizione della "legge quadro", la quale, dal canto suo, definisce l'"incendio boschivo" agli effetti delle disposizioni non penali contenute nella medesima legge¹⁶.

Questi rilievi sono stati accolti da una parte della dottrina più recente¹⁷, che, aderendo a quanti rinvergono la finalità della tutela penale nella conservazione e nella difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale¹⁸, ricostruisce la fattispecie in chiave di danno¹⁹, con conseguente ammissibilità del tentativo²⁰. Per quanto riguarda il rapporto tra il reato di incendio boschivo e quello di incendio comune di cui all'art. 423 c.p., sembra rimanere isolata, all'interno di questa corrente dottrinale, l'opinione che ravvisa il concorso formale²¹ delle due fattispecie stante l'eterogeneità dei beni da essi tutelati, destinata a scontrarsi con la relazione unilaterale di specialità per specificazione

¹⁴ Così NOTARO, *Legge quadro in materia di incendi boschivi*, in *Leg. Pen.*, n. 3-4/2001, p. 638; MAZZI, *Nota a Cass. sez. 1, n. 25935, del 30.4.2001*, in *Dir. Giur. Agr. Alim. Amb.*, n. 10/2002, II, p. 591.

¹⁵ SANTOLOCI, cit., p. 237.

¹⁶ Così CORBETTA, *Incendi boschivi: in vigore la legge quadro*, in *Dir. Pen. Proc.*, n. 1/2001, p. 52.

¹⁷ V., in particolare, RUGA RIVA, *Diritto Penale dell' Ambiente*, Torino, 2021, p. 315.

¹⁸ RAMACCI, *Diritto Penale dell' Ambiente*, Piacenza, 2017, p. 227.

¹⁹ Così RUGA RIVA, cit., p. 316; CORBETTA, sub art. 423-bis, in MARINUCCI-DOLCINI-GATTA (a cura di), *Codice Penale commentato*, Padova, 2021, II, p. 2363; TASSINARI, *Artt. 423-425 – I delitti di incendio*, in CADOPPI-CANESTRARI-MANNA-PAPA (a cura di), *Trattato di diritto penale, Parte Speciale*, IV, Torino, 2010, p. 60.

²⁰ Cfr. CORBETTA, sub art. 423-bis, cit., p. 2365, secondo cui "*il delitto di incendio boschivo - doloso e colposo - si consuma nel momento in cui il fuoco, assumendo i caratteri dell'incendio, aggredisce un bosco, una selva, una foresta [...]. Con riguardo alla figura dolosa, il tentativo è ammissibile*".

²¹ CORBETTA, sub art. 423-bis, cit., p. 2365.



che lega l'art. 423-*bis* all'art. 423, dal momento che, ex art. 15 c.p., ciò che rileva per escludere l'applicazione del criterio di specialità è “*la non identità della materia regolata dalle norme convergenti*” piuttosto che la diversità nell'oggetto della tutela penale²².

Altra dottrina, invece, prendendo le mosse dalla collocazione della fattispecie all'interno dei delitti contro la pubblica incolumità²³, ritiene di dover ravvisare nell'art. 423-*bis* una fattispecie plurioffensiva²⁴, nel senso che il verificarsi dell'incendio da una parte compromette il bene giuridico rappresentato dal patrimonio boschivo, dall'altra pone in pericolo la pubblica incolumità, per quest'ultimo profilo non risultando quindi affatto dissimile dalla fattispecie generale di incendio prevista all'art. 423 c.p. Il pericolo contro l'incolumità pubblica, infatti, sarebbe “insito” nella nozione di incendio²⁵. In questa prospettiva, si è affermato che la giurisprudenza chiamata ad applicare l'art. 423-*bis* c.p., dovrà necessariamente fare riferimento alla definizione di incendio boschivo di cui all'art. 2 della legge quadro, stante la tipizzazione del peculiare evento di incendio, in cui si iscrive il pericolo per la pubblica incolumità, caratterizzato in particolare dalla diffusività e potenzialità ad espandersi su aree boscate²⁶.

Non sorprende quindi l'orientamento giurisprudenziale richiamato nella sentenza in commento e diffusosi proprio a partire dall'intervento organico del legislatore del 2000 sulla materia degli incendi boschivi²⁷. È affermazione ricorrente, infatti, che, data la definizione di “incendio boschivo” che si ricava dalla legge quadro, ossia un “*fuoco con suscettibilità di espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi alle dette aree*”, “*ciò che essenzialmente rileva non è la dimensione delle fiamme all'atto della constatazione*

²² GARGANI, *Delitti contro la pubblica incolumità*, in GROSSO-PADOVANI-PAGLIARO (a cura di), *Trattato di diritto penale*, IX, Milano, 2008, p. 263. Nello stesso senso, v. REYNAUD, in *Focus sulla recente novella in materia penale ambientale*, cit., p. 84.

²³ V. ad esempio, GARGANI, cit., p. 254, il quale richiama la Relazione Appiani al Codice Rocco, p. 320, a proposito della fattispecie aggravata di incendio a boschi, selve o foreste, in quanto il fuoco appiccato in questi luoghi “*presenta [...] maggiore pericolo di insidiosità*”.

²⁴ Così FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, I, Bologna, 2008, p. 504; v. anche DI NARDO-DI NARDO, *I reati ambientali*, Padova, 2006, p. 74; POMPEI, sub art. 423-*bis*, in GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007, p. 1669.

²⁵ IURLARO, *L'incendio boschivo*, in CORNACCHIA-PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, p. 372.

²⁶ GARGANI, cit., p. 256. Similmente, v. POMPEI, cit., p. 1669.

²⁷ V. Cass. Sez. 1, n. 25935, del 30/4/2001, Cassavia, in *Cass. Pen.*, n. 2/2002, pp. 594 ss., con nota di NUZZO, *Prime applicazioni della norma sull'incendio boschivo*, la quale, ritenendo che alla nozione di “bosco” potesse assimilato il concetto di “bosaglia”, ricava un argomento interpretativo in tal senso proprio dal citato art. 2 della “legge-quadro”, norma “*della quale – sostiene – non può negarsi la rilevanza penalistica atteso che l'art. 11.1 della stessa [legge] riproduce nuovamente il medesimo testo dell'art. 423-*bis* c.p., già introdotto con le misure emergenziali del citato decreto-legge n.220 del 2000 per la repressione degli incendi boschivi*”; conf. Cass. Sez. 1, n. 7332, del 28/1/2008, Porcu.



della loro presenza, quanto la loro potenzialità espansiva”²⁸. Di conseguenza, non ha nessun valore nella ricostruzione del fatto tipico la circostanza che le fiamme non abbiano investito effettivamente superfici ricoperte dal bosco (a prescindere quindi da quanto la nozione di “bosco” possa poi essere ampliata alla luce dello scopo di tutela della norma, aspetto di cui si tratterà *infra*), dal momento che il giudice si trova vincolato semplicemente a valutarne la “susceptività ad espandersi” in tali aree, considerate le circostanze di luogo e tempo del caso concreto (come l’effettiva vicinanza al bosco o la presenza di vento)²⁹: e se si appura che, grazie al tempestivo intervento delle forze dell’ordine o dei vigili del fuoco, il danno non si è verificato, oppure che la superficie effettivamente arsa è di dimensioni molto ridotte, questo non fa che confermare la potenzialità nociva dell’“incendio”³⁰. Accanto a queste considerazioni, che sembrerebbero inquadrare la fattispecie nel novero dei reati di pericolo concreto, ponendo in capo al giudice la verifica sulla potenzialità espansiva del fuoco innescato, la sentenza in commento qualifica esplicitamente la fattispecie di incendio boschivo come reato di pericolo presunto, posta, analogamente a quella di incendio di cui all’art. 423 c.p., a tutela della pubblica incolumità³¹.

La riflessione dottrinale, qui sinteticamente riportata, e l’esperienza giurisprudenziale intorno al reato di incendio boschivo, cui contribuisce anche la sentenza in nota, portano quindi l’interprete a confrontarsi con due fondamentali interrogativi: in primo luogo, qual è il ruolo che la tutela della pubblica incolumità gioca nel definire il bene giuridico protetto dalla norma, e se sia quindi possibile interpretare la fattispecie in chiave plurioffensiva. In secondo luogo, ci si domanda se è possibile fissare dei parametri attraverso cui definire il bene giuridico rappresentato dal “patrimonio boschivo nazionale”, e, sulla base di ciò, se l’incendio boschivo costituisca un reato di pericolo o di danno rispetto a detto bene.

3. L’incendio boschivo come evento di pericolo per la pubblica incolumità

²⁸ Cass. Sez. 1, n. 35754, del 2/4/2021.

²⁹ Cfr. Cass. Sez. 1, n. 1005, del 30/10/2018 (dep. 2019); Cass. Sez. 1, n. 48292, del 21/6/2018; Cass. Sez. 1, n. 34783, del 27/2/2018; nonché, più di recente, Cass. Sez. 1, n. 30175, del 21/4/2023, e Cass. Sez. 1, n. 6156, del 1/2/2023. Nella giurisprudenza di merito, v. App. Cagliari, Sez. 1, n. 243, del 9/3/2020; Trib. Messina, del 13/8/2008, tutte in *DeJure*.

³⁰ V., oltre alla sentenza in commento, Cass. Sez. 1, n. 41927, del 25/11/2015 (dep. 2016), Zanolto; Cass. Sez. 1, n. 177, del 30/11/2010.

³¹ Cfr. sempre § 3.1 del Considerato in Diritto. Nella giurisprudenza di merito, si v. Trib. Nocera Inferiore, n. 1056, del 8/10/2020, reperibile su *DeJure*, la quale richiama “il costante orientamento della giurisprudenza che afferma la natura di reato di pericolo presunto dell’art. 423 c.p. (e analogamente dell’art. 423-bis c.p. attesa l’evidenziata omogeneità strutturale), per il quale non occorre il concreto accertamento del rischio per l’incolumità pubblica, posto che la pericolosità della condotta è già stata valutata ex ante dal legislatore”. Meno recentemente, si v., nello stesso senso, Cass. Sez. 4, n. 44670, del 18/10/2011; nonché Cass. Sez. 1, n. 6961, del 11/1/2006.



Come è noto, il reato di incendio su cosa altrui, di cui all'art. 423, 1° co., c.p., costituisce nell'originario impianto codicistico un esempio di delitto “di comune pericolo”, nel senso che il legislatore discrezionalmente individua in un determinato evento (in questo caso, l'incendio) un fattore generale³² di pericolo per la pubblica incolumità, “*caratterizzato dalla tipica, qualificata possibilità che le persone si trovino coinvolte nella sfera d'azione dell'evento disastroso descritto dalla fattispecie, esposte alla sua forza distruttiva*”³³. Vi è dunque, nella concezione tradizionale del modello d'incriminazione incentrato sul “comune pericolo”, la presunzione *iuris et de iure*³⁴ dell'esistenza di un pericolo per la pubblica incolumità a fronte del verificarsi dell'evento tipico: in questi reati, cioè, il legislatore seleziona un evento che non costituisce oggetto di alcuna valutazione prognostica (né compiuta *ex ante* da lui stesso, né affidata al giudice sulla base del caso concreto). Questo evento, dunque, non riveste in realtà alcuna funzione critica rispetto al bene giuridico oggetto di tutela nel contesto del fatto tipico, poiché “*il rapporto con l'interesse suscettibile di essere leso si risolve nella ratio dell'incriminazione, non caratterizzando alcun elemento della fattispecie*”³⁵: il pericolo non è, dunque, un elemento riscontrabile nella realtà, immanente rispetto all'evento (o nella condotta del reo), ma costituisce “concetto di relazione”, poiché rappresenta il nesso tra

³² Come si esprime GARGANI, cit., 211, in riferimento all'evoluzione storica della fattispecie: “*Tradizionalmente, il combinarsi del danno al pericolo, che è alla base del pericolo comune, si realizza in modo particolarmente evidente in materia di incendio, giacché qui la fonte del pericolo comune non è rappresentata dall'azione di appiccamento del fuoco a qualsiasi oggetto, bensì dall'abbruciamento di cose le cui qualità specifiche – generalmente – l'estensione degli effetti distruttivi oltre l'ambito dell'oggetto immediatamente attaccato, cosicché tale “generale pericolosità” è ritenuta sufficiente perché si possa ritenere già consumato il delitto*”.

³³ Cass. Sez. 4, n. 15444, del 18/1/2012.

³⁴ Cass. Sez. 4, n. 10388, del 9/4/1991, Bonetto. In dottrina, v. BATTAGLINI-BRUNO, voce *Incolunità pubblica (delitti contro la)*, in *Nuovo. Dig. It.*, VIII, Torino, 1962, p. 557; SAMMARCO, voce *Incolunità pubblica (reati contro la)*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 34.

³⁵ Così PADOVANI, *Diritto penale della prevenzione e mercato finanziario*, in *Riv. It. D.P.P.*, n. 3/1995, p. 637, sui reati di c.d. “pericolo presunto”, i quali divergerebbero da quelli di pericolo “concreto” e “astratto” in virtù della presenza di una “soglia di pericolo”, “*contrassegnata da un elemento della fattispecie che definisce in modo obiettivo la soglia di punibilità della condotta rispetto all'evento offensivo che determinerebbe la lesione del bene*”; similmente, v. DONINI, in *Teoria del reato: un'introduzione*, Padova, 1996, p. 183, che afferma: “*in questi reati [...] la conformità della condotta allo schema legale formalmente descrittivo è l'unico accertamento oggettivo del giudice. Nessuna discrezionalità è ammessa nell'apprezzare il grado di pericolosità e di immediatezza della condotta rispetto al possibile – ma ‘eccentrico’ – evento*”. Per un'impostazione diversa, v. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano, 1990, pp. 230 e 282 ss., che sottolinea come, mentre “astrarre” significa “giudicare un fatto per quelle proprietà generali che esso ha in comune con altri fatti simili”, viceversa con “presumere” si intenderebbe “equiparare” a certi fatti, altri, da essi diversi, al fine di applicare loro la medesima disciplina. In questo senso, le fattispecie di comune pericolo sembrano rispondere maggiormente al paradigma dei reati di “pericolo astratto” piuttosto che di “pericolo presunto”, il quale consisterebbe “*nella deduzione di un fatto ignoto da uno noto sulla base dell'esperienza comune, ossia sull'attribuzione al caso regolato di qualità desunte da un modello vincolante, al fine di dare una regolamentazione uniforme a certi rapporti senza appurare la natura della realtà presunta*”. Sul tema, v. altresì ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983, pp. 109 ss.



l'accertamento di tali fatti e la prospettata lesione per il bene giuridico protetto³⁶. In questo senso, l'incendio è evento di pericolo rispetto alla pubblica incolumità, poiché ad esso si attribuisce giuridicamente potenzialità lesiva per tale bene.

Già da tempo la dottrina evidenzia, con riferimento ai reati di pericolo presunto, il fondamentale problema dell'eventuale innocuità (assenza di pericolosità) della condotta illecita³⁷.

La Corte costituzionale, che in due occasioni si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della fattispecie di incendio³⁸, ha stabilito che la presunzione legislativa di pericolo per l'incolumità pubblica da cui muove l'incriminazione *“in tanto si giustifica, sul piano logico-giuridico, in quanto l'elemento materiale del delitto [...] e cioè il fuoco-incendio abbia caratteristiche tali da renderne deducibile in via normale il pericolo per la pubblica incolumità”*³⁹. Dunque, nell'identificare l'evento cui la fattispecie legale ricollega la presunzione di pericolo, l'interprete non potrà prendere in considerazione fatti che non si rivelino in alcun modo adeguati a minacciare il bene giuridico della pubblica incolumità. Partendo da questo presupposto, si è affermato nella giurisprudenza più recente in materia di “disastri” nei trasporti (soprattutto ferroviari, aerei o marittimi) il criterio interpretativo della “contestualizzazione dell'evento”, in forza del quale, ad esempio, *“non integra reato qualsiasi precipitare a terra [da parte di un aeromobile] governato dalla sola forza di gravità [...] ovvero [...] qualsiasi naufragio o sommersione di nave, ma va accertato, alla luce degli elementi concretamente determinatisi, quali le dimensioni del mezzo, il numero dei passeggeri [...] il luogo effettivo della caduta o del naufragio, l'espansività e la potenza del danno materiale, se il fatto era in grado di esporre a pericolo l'integrità fisica di un numero potenzialmente indeterminato di persone”*⁴⁰. Sembra

³⁶ BELL, *Pericolo e incolumità pubblica*, Rimini, 2015, pp. 22-26. Cfr. anche ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale. La struttura oggettiva*, Milano, 1994, pp. 9-38, che identifica la struttura della relazione di pericolo con quella di probabilità della verificazione di effetti negativamente connotati in base all'ordinamento; v. in part. p. 18: *“Nella realtà, come non esistono pericoli ma entità pericolose, così non esistono entità pericolose che esauriscono in sé stesse questa caratteristica dell'essere pericolose, ma esistono solo entità che sono pericolose nei confronti di qualcos'altro e che in quanto tali possono produrre effetti negativi”*.

³⁷ GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. It. D.P.P.*, n. 3/1986, p. 705.

³⁸ Corte cost., n. 286, del 19/12/1974, e Corte cost., n. 71, del 16/7/1979.

³⁹ Così Corte cost., n. 71, del 16/7/1979. Lo stesso schema è stato adottato dalla giurisprudenza costituzionale nella sua elaborazione del contenuto e dei limiti principio di offensività, sempre a proposito di fattispecie di pericolo presunto, v. ad esempio Corte cost. 333/1991, n. 133/1992, n. 360/1990, n. 296/1996 e n. 109/2016 in materia di detenzione e coltivazione di sostanze stupefacenti; Corte cost. n. 265/2005 e n. 225/2008, in tema di possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli. Per un'analisi recente, v. WOHLER, *Quale tipo legislativo di pericolo preclude all'interprete il suo accertamento concreto in concreto, e in quali limiti?*, nota a Cass. Sez. 4, n. 12631, del 20/12/17, e a Cass. Sez. 4, n. 35840, del 30/9/2021, in *Cass. Pen.*, n. 11/2022, pp. 3908 e ss.

⁴⁰ Cass. Sez. 4, n. 12631, del 20/12/2017, in *Cass. Pen.*, n. 11/2022, p. 3908, con nota di WOHLER, cit. Similmente, v. Cass. Sez. 4, n. 36639, del 19/6/2012, e Cass. Sez. 4, n. 5397, del 20/4/2014: *“Anche in ipotesi di pericolo astratto occorre che il giudice ordinario verifichi che la situazione di pericolo, che comunque rappresenta il presupposto al quale si ricollega la fattispecie in esame, presenti una pur apprezzabile concretezza, in qualche modo idonea a generare una*



quindi di poter affermare che l'accertamento in concreto della verifica dell'evento secondo determinati indicatori comporta un mutamento della configurazione classica del modello d'incriminazione incentrato sulla presunzione di pericolo: esso, invero, sembra avvicinarsi molto, se non addirittura coincidere, con quello demandato al giudice nelle fattispecie di pericolo concreto⁴¹.

Per quanto qui interessa, è determinante che a tale mutamento è legata a doppio filo l'ammissibilità stessa delle presunzioni legislative di pericolosità⁴². Nel giudizio di pericolo, così, devono comunque ricadere, sia che lo si intenda a base parziale, sia a base totale⁴³, quelle circostanze del caso concreto che rendano conto della potenzialità lesiva del fatto per delle persone, sia pure in numero indeterminato⁴⁴. Così, proprio alla luce di questo doveroso avvicinamento delle fattispecie di comune pericolo al paradigma dei reati di pericolo concreto, si rischia, sul piano teorico, di rendere inconciliabile la tutela del patrimonio boschivo con quella dell'incolumità pubblica, poiché l'esame in concreto della messa in pericolo di quest'ultima potrebbe inibire, in caso di esito negativo, l'operatività dell'intera fattispecie⁴⁵. Anche tenendo conto di circostanze non conoscibili per l'agente, è infatti teoricamente possibile che un incendio non si riveli in sé pericoloso per la pubblica incolumità. Si pensi, ad esempio, all'incendio divampato in un bosco posto in un territorio selvaggio, di difficile accesso per l'uomo: in un caso dove il danno ambientale sarebbe ancor più grave, vista la caratteristica integrità di un simile habitat, la fattispecie risulterebbe paradossalmente difficilmente applicabile, in considerazione della bassa probabilità del fatto di causare nocumento a persone.

condizione di pericolo per la pubblica incolumità, nel senso di potenziale idoneità a determinare una situazione di pericolo per la vita"; conf. Cass. Sez. 4, n. 46876, del 7/11/2019, e Cass. Sez. 4, n. 50222 del 3/12/2019.

⁴¹ Non a caso, proprio su questa base la Corte costituzionale ha respinto i dubbi sulla legittimità della differenziazione, in ipotesi irragionevole e contraria all'art. 3 Cost., nell'accertamento del pericolo tra incendio su cosa propria e incendio su cosa altrui: cfr. Corte cost., n. 286 del 19/12/1974: " *tenendo anche conto che per la sussistenza dei reati di naufragio e di incendio di cosa aliena è necessario che si verifichi un evento che possa qualificarsi, appunto, naufragio od incendio, cioè un evento tale che sia potenzialmente idoneo - se pur non concretamente - a creare la situazione di pericolo per la pubblica incolumità (per l'incendio sono richieste la vastità, la violenza, la capacità distruttiva, la diffusibilità del fuoco), il diritto vivente finisce, se non con l'identificare, certo col ravvicinare assai le fattispecie - di cui si assume la disparità - di un naufragio o di un incendio posti in essere su cosa altrui oppure su cosa propria*".

⁴² V. FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, p. 463.

⁴³ Per questo dibattito si rinvia a BELL, cit., pp. 49-56.

⁴⁴ Così MARINUCCI-DOLCINI-GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2020, p. 263.

⁴⁵ Così CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 207. Diversamente, parte della dottrina che sostiene la plurioffensività della fattispecie di incendio boschivo recupera il significato originario della presunzione legislativa di pericolosità proprio per evitare che l'incriminazione di fatti di grave lesione per il patrimonio boschivo possa essere esclusa sulla base dell'assenza di un pericolo per la pubblica incolumità, affermando che " *a fronte di un evento come quello considerato dalla norma incriminatrice [...] sarebbe da ritenersi in re ipsa [non solo] l'offesa al patrimonio boschivo, ma pure, quantomeno nell'ottica del pericolo presunto, quella alla pubblica incolumità delle persone che eventualmente si trovino nel perimetro tutelato dalla norma incriminatrice, sicché, se, ai fini dell'integrazione del reato, non sarà necessario accertare che questa sia stata davvero posta in pericolo, tale ultimo disvalore penale è da ritenersi già considerato dalla fattispecie in esame*" (così REYNAUD, *Il restyling del delitto d'incendio boschivo*, cit., p. 90).



Esula dal proposito di questo contributo proporre delle soluzioni nel mutevole dibattito sul senso, alla luce dell'elaborazione interpretativa dei principi costituzionali che vincolano il legislatore penale, di distinguere ancora, nei reati c.d. "di comune pericolo", tra accertamento in astratto e in concreto del pericolo⁴⁶. Cionondimeno, qualora si assuma che la figura di reato di incendio boschivo sia posta anche a tutela della pubblica incolumità, occorrerà comunque, nel procedimento ermeneutico, delimitare l'area di rilevanza penale in modo da selezionare i fatti dal significato "inequivocabilmente offensivo" per l'integrità fisica delle persone, proprio dal momento che solamente tali fatti, come si è visto, sono oggetto della connotazione legislativa di pericolosità⁴⁷: "*se una determinata fattispecie è posta per evitare che si verifichino pericoli, come è possibile che, nell'applicarla, il giudice non debba accertare, se non il verificarsi di un pericolo, almeno l'attitudine del fatto a creare pericolo?*"⁴⁸. Dunque, solo un'interpretazione dell'evento di "incendio boschivo" che comporti una selezione di fatti idonei⁴⁹ a mettere a repentaglio la pubblica incolumità potrebbe giustificare l'applicazione di questa fattispecie finalizzata alla tutela di tale bene, rischiando, come si è visto, di sacrificare l'oggetto di tutela primario della fattispecie, da individuarsi nel patrimonio boschivo. È pur vero che istanze di tutela della pubblica incolumità non sono estranee alla fattispecie, ma sembrano rimanere confinate o nella previsione dell'aggravante di messa in pericolo di edifici di cui al 3° co.⁵⁰, oppure, al più, nella recente integrazione dell'oggetto del reato, accanto a "boschi, selve e foreste", da parte delle "zone di interfaccia urbano-rurale", le quali sono definite dall'art. 2, co. 1°-bis, l. n. 353/2000, come "*zone, aree o fasce, nelle quali l'interconnessione tra le abitazioni o altre strutture antropiche e le aree naturali o la vegetazione combustibile è molto stretta*"⁵¹.

⁴⁶ Per un'impostazione critica, v. ad esempio LAI, voce *Incolunità pubblica (reati contro la)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVI, Roma, 1989, p. 5: "*In tutte [le] ipotesi non potrà negarsi il rilievo imprescindibile dell'accertamento volto a stabilire l'effettiva esistenza del pericolo ai fini della verifica di conformità del fatto al modello legislativo: per giunta tale accertamento dovrà essere effettuato in concreto, fondandosi sulla realtà effettiva e sulla base di regole di esperienza*".

⁴⁷ Cfr. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, Milano, 2020, p. 272: "*È necessario che il fatto di reato corrisponda, nel suo significato e non soltanto nella mera apparenza, al fatto descritto nella fattispecie legale: e, poiché la fattispecie è posta a tutela di un bene, vera corrispondenza tra il significato della fattispecie legale e il significato del fatto si avrà soltanto se il fatto offende l'interesse che la legge vuole tutelare*". Anche nella ricostruzione offerta da ANGIONI, ne *Il pericolo concreto*, cit., pp. 223-228, si evidenzia, per quanto concerne i reati di pericolo astratto, la necessità dell'accertamento del disvalore del rischio c.d. "situazionale" a connotazione della condotta del reo, in quanto elemento "*presente in tutti i reati*" e "*costituente il minimum di offesa penalmente rilevante*" (cfr. p. 226).

⁴⁸ PARODI GIUSINO, cit., p. 226.

⁴⁹ FIANDACA-MUSCO, cit., p. 502.: "*un modo per superare (o comunque attenuare) la presunzione di pericolo esiste, ed invero consiste nel recuperare la dimensione della pericolosità (effettiva) in sede di interpretazione teleologica*".

⁵⁰ La correlazione tra messa in pericolo di edifici e tutela della pubblica incolumità, data la probabilità che in essi possano trovarsi persone al momento dell'incendio, si ritrova nella maggior parte dei commentatori (v. per tutti, POMPEI, cit., p. 1672). Ritiene invece che anche costruzioni che si trovino all'interno della foresta facciano parte della nozione di "bosco" utile ai fini penali CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 210.

⁵¹ A proposito di questa recente modifica, v. REYNAUD, in *Focus sulla recente novella in materia penale ambientale*, cit., pp. 84-85, il quale afferma che, anche quando l'incendio dovesse intaccare soltanto le zone di interfaccia urbano-



L'esigenza di fornire una protezione anche alla pubblica incolumità, proprio perché assente nella fattispecie base di incendio cagionato su "boschi, selve o foreste", deve considerarsi, anche in quegli elementi del dettato normativo in cui si ritenga sussistere, di fatto ancillare rispetto allo scopo di tutela principale, incentrato sul patrimonio boschivo⁵².

Queste ragioni di politica criminale e di ordine sistematico, che gettano un'ombra sull'opportunità di configurare la fattispecie di cui all'art. 423-*bis*, 1° co., in chiave plurioffensiva⁵³, devono a parere di chi scrive ritenersi assorbenti rispetto a quanto si è argomentato in dottrina in favore della classificazione della fattispecie come delitto di comune pericolo, nonostante la sua collocazione nel codice all'interno del titolo ad essi dedicato. Conseguentemente, si ritiene che il reato di "incendio boschivo" sia posto a tutela esclusivamente del patrimonio boschivo nazionale; a fronte di ciò, ci si deve domandare se questa tutela copra soltanto condotte direttamente lesive, oppure se si estenda anche ad atti che possano costituire un mero pericolo per l'integrità di tale bene, e, per rispondere a questo interrogativo, sembra fondamentale in primo luogo concentrarsi sulla nozione di "bosco" quale oggetto materiale del reato.

4. L'oggetto del reato: il "bosco"

Si intende infatti in questo contributo aderire all'opinione di quanti, contrariamente alla giurisprudenza prevalente, non ritengono bastevole affidarsi alla nozione di "incendio boschivo" offerta dall'art. 2 della "legge-quadro", non solo perché tale espressione è richiamata solo nella rubrica ma non nel testo della disposizione incriminatrice di cui all'art. 423-*bis* c.p., ma anche e soprattutto perché tale definizione, lungi dal determinare cosa si intenda per "bosco", "selva" o "foresta" (quanto cioè costituisce oggetto materiale dell'evento di incendio), conduce ad interpretare il reato in chiave di pericolo concreto per il patrimonio boschivo, mentre la fattispecie⁵⁴ richiede una

rurale, parimenti deve sussistere una lesione del bene giuridico rappresentato dal patrimonio boschivo, con ciò essendo insufficiente la mera messa in pericolo della pubblica incolumità.

⁵² Nello stesso senso, v. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 316-317.

⁵³ Già prima della novella del 2000, che ha portato l'incendio boschivo ad assurgere come figura autonoma di reato, è stato sostenuto in dottrina, a proposito dell'intera categoria dei reati di comune pericolo, proprio partendo dallo studio delle circostanze aggravanti a compendio delle fattispecie di cui agli artt. 423 e 424 c.p. (fra le quali quella di cui all'art. 425, n. 5, riguardante "boschi, selve o foreste"), che "l'oggettività giuridica [nelle fattispecie a tutela della pubblica incolumità] [è] strutturata in maniera espressamente più articolata e complessa di quanto prima facie possa apparire: l'incolumità pubblica, infatti, non è sempre, o quantomeno, non è esclusivamente l'oggetto della tutela apprestata dalle disposizioni incriminatrici che concernono appunto [...] l'incolumità pubblica. Non si può, a questa stregua, consentire, con quanti affermano, pur nella diversità delle formulazioni, che nei reati contro l'incolumità pubblica l'oggetto giuridico venga a coincidere interamente ed esaustivamente con l'interesse all'incolumità pubblica" (così LAI, cit., p. 2; cfr., per quanto riguarda la figura di incendio su "boschi, selve o foreste", CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 194).

⁵⁴ La quale si incentra, come noto, sulla verifica di un incendio "su boschi, selve o foreste [...]".



vera e propria lesione di tale bene giuridico, e non la sua semplice messa in pericolo. Si tratterebbe, insomma, di un reato di danno.

Si è affermato, argomentando invece per la ricostruzione della fattispecie in chiave di pericolo, che la soluzione interpretativa ottimale sarebbe quella di trovare una “convergenza” tra la nozione di incendio di cui al citato art. 2 della legge quadro e quella di cui alla fattispecie generale dell’art. 423 c.p., lasciando che la maggiore ampiezza della prima si traduca in un’estensione dell’oggetto materiale del reato di cui all’art. 423-bis⁵⁵. Ebbene, è opinione di chi scrive che, al contrario, la fattispecie, per risultare veramente incisiva rispetto alla finalità che ne ha ispirato l’introduzione all’interno di un articolato sistema di tutela del patrimonio boschivo, debba essere interpretata in modo da circoscrivere e specificare il più possibile il suo oggetto⁵⁶ in armonia con gli altri strumenti di protezione previsti nell’ordinamento.

Si ritiene opportuno, dunque, focalizzarsi sull’oggetto della condotta criminosa, ossia il “bosco”. La giurisprudenza penale, già da prima della novella del 2000 in cui l’incendio boschivo è passato da aggravante speciale del reato d’incendio a fattispecie autonoma, adottava una nozione invero alquanto precisa di “bosco”, inteso come “*superficie di notevole estensione, sulla quale crescono, naturalmente o con processo artificiale, alberi e arbusti, cedui o non cedui, incluse anche le macchie e le zone non fornite di essenze arboree, ma dove esistono ceppaie, polloni o piantonai immessi a scopo di rimboschimenti*”⁵⁷. A ciò ha fatto seguito una concezione di bosco quale bene determinato in base a fattori ecologici⁵⁸, che si conserva ancora oggi in giurisprudenza nella ricorrente affermazione per cui “*l’elemento oggettivo [del reato di incendio boschivo] può riferirsi anche ad estensioni di terreno a “boscaglia”, “sterpaglia”, “macchia mediterranea”, atteso che l’intento del legislatore è quello di dare tutela ad entità naturalistiche indispensabili alla vita*”⁵⁹.

⁵⁵ Così POMPEI, cit., p. 1669.

⁵⁶ Cfr. Cass. Sez. 1, n. 48292, del 21/6/2018: “*Per la configurazione dell’incendio boschivo è necessaria la contestuale sussistenza di un elemento oggettivo afferente alle caratteristiche morfologiche dell’area a cui si appiccano le fiamme*”.

⁵⁷ Cass. Sez. 1, n. 742, del 20/1/1988, Carta.

⁵⁸ V. Cass. Sez. 3, del 12/2/1993, Quartiero, in *Riv. Giur. Ed.*, 1993, I, p. 1218, che individua nel bosco un “*patrimonio naturale con una propria individualità, un ecosistema completo, comprendente tutte le componenti quali suolo e sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi ad alto fusto, di una o più specie, ma anche erbe e sottobosco), fauna e microfauna, nelle loro reciproche profonde interrelazioni, e quindi non solo l’aspetto estetico-paesaggistico di più immediata percezione nel comune sentimento. Il bosco è una realtà naturale vivente, cioè qualcosa di più di una semplice proiezione estetica*”.

⁵⁹ Cass. Sez. 1, n. 31345, del 6/10/2020; cfr. anche Cass. Sez. 1, del 4/3/2008, Di Girolamo, cit.; Cass. Sez. 1, n. 23411, del 24/3/2015, Grammatico; Cass. Sez. 1, n. 28275, del 29/1/2018. Propendono altresì per non distinguere tra propagazione in superfici prive di alberi e caratterizzate dalla presenza di soli arbusti, come “*la macchia mediterranea*”, ai fini dell’elemento oggettivo dell’“*incendio su boschi, selve o foreste*”, Cass. Sez. 1, n. 25935, del 26/6/2001, cit.; Cass. Sez. 3, del 27/5/2003, in *Riv. Pen.*, 2004, p. 207; nonché la più risalente Cass. Sez. 1, del 1/10/1987, in *Riv. Pen.*, 1988, p. 1110.



Di diverso tenore sembra la definizione inserita nella disciplina organica oggi vigente in materia forestale (si tratta del d. lgs. 34/2018, “testo unico in materia di foreste e filiere forestali”, noto come “testo unico delle foreste”, che ha sostituito il d. lgs. 227/2001)⁶⁰. Da una parte, la nozione di “bosco”, ribadita la tradizionale equiparazione dei termini “bosco”, “selva” e “foresta” (art. 3, 1° co.)⁶¹, è limitata, “*per le materie di competenza esclusiva dello Stato*”, “[al]le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione”, che presentino gli stessi requisiti dimensionali individuati dalla previgente normativa⁶² (art. 3, 3° co.). Dall'altra, è il legislatore stesso a selezionare, sempre “per le materie di competenza esclusiva dello Stato”, le “aree assimilate a bosco” (art. 4), tra cui rientrano: “*le formazioni vegetali di specie arboree o arbustive in qualsiasi stadio di sviluppo, di consociazione e di evoluzione, comprese le sugherete e quelle caratteristiche della macchia mediterranea, riconosciute dalla normativa regionale vigente o individuate dal piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito degli specifici accordi di collaborazione stipulati [...] dalle regioni e dai competenti organi territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per il particolare interesse forestale o per loro specifiche funzioni e caratteristiche e che non risultano già classificate a bosco*” (lett. a)⁶³. Nel successivo art. 5 vi è, infine, un elenco di aree “escluse” dalla definizione normativa di bosco.

⁶⁰ V. FERRUCCI, *Le novità introdotte dal d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34*, in FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2018, pp. 1 ss. Sulla disciplina previgente, v. CRISTIANI, *Il bene forestale come bene di produzione*, in CROSETTI-FERRUCCI (a cura di), *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, 2008, pp. 427 ss.; BOLOGNINI, *Il bosco e la disciplina forestale*, in COSTATO-GERMANÒ-ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, II, Torino, 2011, pp. 126 ss. Con particolare riferimento all'esigenza di garantire molteplicità di tutele la nuova disciplina si è trovata a rispondere, v. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2/2019, II, p. 113.

⁶¹ V. BOLOGNINI, cit., p. 127. Nella letteratura penalistica, cfr. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 316.

⁶² Ossia estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento.

⁶³ Per completezza, si riportano anche, quali “aree assimilate a bosco”: “[...] b) i fondi gravati dall'obbligo di rimboscimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, di miglioramento della qualità dell'aria, di salvaguardia del patrimonio idrico, di conservazione della biodiversità, di protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale; c) i nuovi boschi creati, direttamente o tramite monetizzazione, in ottemperanza agli obblighi di intervento compensativo di cui all'articolo 8, commi 3 e 4; d) le aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di interventi antropici, di danni da avversità biotiche o abiotiche, di eventi accidentali, di incendi o a causa di trasformazioni attuate in assenza o in difformità dalle autorizzazioni previste dalla normativa vigente; e) le radure e tutte le altre superfici di estensione inferiore a 2.000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco, non riconosciute come prati o pascoli permanenti o come prati o pascoli arborati; f) le infrastrutture lineari di pubblica utilità e le rispettive aree di pertinenza, anche se di larghezza superiore a 20 metri che interrompono la continuità del bosco, comprese la viabilità forestale, gli elettrodotti, i gasdotti e gli acquedotti, posti sopra e sotto terra, soggetti a periodici interventi di contenimento della vegetazione e di manutenzione ordinaria e straordinaria finalizzati a garantire l'efficienza delle opere stesse e che non necessitano di ulteriori atti autorizzativi”.



La positivizzazione della nozione di “bosco” ha segnato l’affrancamento della tutela forestale da una funzione meramente conservativa di un patrimonio collettivo: la normativa a tutela delle aree “coperte da foreste o da boschi”⁶⁴, indipendentemente dalle caratteristiche dimensionali, quali semplici elementi del paesaggio, è stata affiancata nel 2001 da una disciplina organica di gestione del patrimonio boschivo⁶⁵. Il tradizionale modello di tutela incentrato sulla potenzialità economico-produttiva del patrimonio boschivo si è così nel tempo arricchito per far fronte alla necessità della sua conservazione, consideratane prima ancora l’importanza a livello ecologico⁶⁶, tanto che perfino nella giurisprudenza costituzionale si è affermata l’importanza della “multifunzionalità ambientale” di questo bene, in un contesto normativo di pluralità di oggetti in capo allo stesso sistema di tutele⁶⁷. Anche la giurisprudenza amministrativa ha affermato, del resto, che la “*copertura forestale, necessaria per ritenere sussistente un bosco, deve costituire un sistema vivente complesso [...] tendenzialmente permanente*”, stabilendo di conseguenza che “*non è di per sé sufficiente all’integrazione della nozione la mera presenza di piante, le quali, sebbene numerose, non siano tali da sviluppare un ecosistema in grado di autorigenerarsi*”⁶⁸. Il bosco assurge quindi a bene

⁶⁴ Cfr. art. 142, lett. g), d. lgs. 42/2004, che rimandando espressamente alla definizione contenuta nel d. lgs. 227/2001, richiama oggi il nuovo “testo unico”. A proposito di questa formulazione, ripresa dal c.d. “decreto Galasso” (d.l. n. 312/1985), nel testo approvato in sede di conversione (l. n. 431/1985), si è affermato in dottrina che “[i]l “bello di natura”, che caratterizzava la tutela approntata dalla legge n. 1497 del 1939 [c.d. legge “Serpieri”, la prima disciplina organica di tutela forestale in Italia], viene sublimato in una sorta di tutela strutturale, e, in quanto tale, essa ha per oggetto la generalità dei territori boscati” (così ABRAMI, *La normativa ambientale ed i suoi riflessi sull’ordinamento forestale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1/1995, p. 330). Nota l’intento del Parlamento di estendere il più possibile la nozione di bosco LIBERTINI, in *La tutela dell’ambiente: legge 8 agosto 1985 n. 431*, in *Nuove leggi civ. commentate*, 1986, p. 929. A proposito dell’importanza della legge Serpieri sullo sviluppo della disciplina paesaggistica, v. BROCCA, *A cento anni dalla Legge Serpieri: il contributo del Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 al diritto del paesaggio*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 3/2023, p. 793, il quale nota come “si può” in detta legge “scorgere [...] una tappa, sebbene indiretta, del percorso di riconoscimento nei beni forestali della valenza paesaggistico-culturale [...] in aggiunta all’interesse economico produttivo e a quello ecologico-ambientale”.

⁶⁵ Un simile sviluppo ad integrazione della disciplina paesaggistica non giunge affatto inatteso dal momento che proprio la legge Galasso “segna l’evoluzione concettuale del paesaggio, quale realtà rilevante non soltanto sul piano estetico e sentimentale, dunque ancorato a giudizi altamente soggettivi ed elitari, ma sulla base di un’accezione geografica e ambientale, che implica il ricorso a criteri oggettivi e storicistici” (BROCCA, cit., p. 800).

⁶⁶ v. CROSETTI, *Paesaggio, ambiente e gestione forestale sostenibile*, in *Riv. giur. ed.*, n. 6/2022, pp. 470 ss.

⁶⁷ Cfr. Corte cost., n. 105, del 14/4/2008: “*Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso*”; in dottrina v., nello stesso senso, MADDALENA, *Il bosco e l’ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 5/2009, p. 638. Su una vicenda simile che coinvolgeva più direttamente la materia degli incendi boschivi, la Corte ha avuto modo di ribadire nuovamente la natura “ambientale” (conseguentemente rimessa alla competenza statale) della regolamentazione predisposta alla ricostituzione del bosco, e ha perciò dichiarato illegittima una normativa regionale derogatoria rispetto al termine decennale individuato dal legislatore statale per l’esercizio dell’attività venatoria nei territori percorsi dal fuoco (art. 10, 1° co., l. n. 353/2000): v. Corte cost., n. 144, del 13/6/2022, con nota di SQUILLACE, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 2/2023, p. 370.

⁶⁸ Cons. Stato Sez. 4, n. 1462, del 4/3/2019. Nello stesso senso, v. anche Cons. Stato Sez. 4, n. 935, del 9/2/2022. Similmente, nella giurisprudenza penale si è affermato, a proposito dell’integrazione dell’elemento oggettivo del reato di cui all’art. 181, d. lgs. 42/2004, quando l’intervento in violazione della disciplina urbanistica si esplica su superfici boscate, che la contravvenzione è posta a tutela di “*un bene giuridico inteso come ecosistema, ossia ambiente biologico*



ambientale, ossia a bene pubblico, in cui gli interessi collettivi prevalgono rispetto a quelli del singolo⁶⁹, nella misura in cui anche l'ambiente in sé è divenuto oggetto di tutela costituzionale e di limitazione della libera iniziativa economica privata (v. oggi il nuovo dettato degli artt. 9 e 41 Cost.)⁷⁰.

Come si vede da un'analisi anche non approfondita⁷¹ dello sviluppo della nozione di “bosco” alla luce della varietà di funzioni che questo particolare “bene della vita” può assumere, il contrasto fra una definizione legislativa improntata principalmente su criteri dimensionali e una giurisprudenziale, vocata a ricomprendere in sé un ecosistema piuttosto che una mera “estensione di alberi”, non sembra in verità insanabile: si parla a questo proposito di “nozione a geometria variabile”⁷². Si deve considerare che la legislazione regionale, la pianificazione paesaggistica regionale ed eventuali accordi stipulati fra Regioni e organi territoriali del Ministero dell'ambiente consentono, a norma dell'art. 4, lett. a), del testo unico, di derogare alla definizione “standard” di bosco, di cui al precedente art. 3, per aree caratterizzate da “interesse forestale” o dotate di “specifiche funzioni e caratteristiche”, né va tralasciato, quale raccordo tra le nozioni di bosco enucleate da fonti legislative e giurisprudenziali, il disposto di chiusura di cui all'art. 3, 4° co., del d. lgs. 34/2018, che sostanzialmente fa salve eventuali definizioni integrative di bosco contenute nella legge regionale *“purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita”*.

Come pure sottolineato da alcuni commentatori⁷³, previsioni di questo tipo consentono un giusto bilanciamento tra esigenze di certezza normativa e discrezionalità degli enti territoriali

naturale, comprensivo di tutta la vita vegetale e animale ed anche degli equilibri tipici di un habitat vivente, spesso vulnerabili, anche per attività svolte nel sottosuolo” (v. Cass. Sez. 3, n. 370, del 9/1/2020, avente ad oggetto interventi realizzati mediante scavamento, di conseguenza inidonei, in ipotesi, a pregiudicare il valore estetico del bosco).

⁶⁹ Così CROSETTI, *Paesaggio, ambiente e gestione forestale sostenibile*, cit., p. 475: *“Il coordinamento degli interessi che emerge dalle diverse disposizioni del t.u.f. mette in evidenza il prevalere dell'interesse collettivo su quello personale privatistico dell'imprenditore agricolo-forestale”*. v. altresì MADDALENA, cit., p. 639 ss., che ritiene corretto ricorrere all'istituto della proprietà collettiva nella tutela del bene ambientale.

⁷⁰ Sui possibili risvolti nel diritto penale del recente intervento del legislatore su queste disposizioni costituzionali, di cui alla l. cost. 11/2/2022, n. 1, si rinvia a RUGA RIVA, *L'ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in AA.VV., *Riflessione sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, Torino, 2022, p. 185.

⁷¹ In questo contributo è evidentemente impossibile dare spazio a tutte le posizioni emerse in dottrina dalle prime normative a tutela del paesaggio ad oggi. Per una bibliografia più completa si rimanda a CROSETTI, cit., p. 463; ZENNARO, *La tutela paesaggistica di boschi e foreste: dai vincoli al piano e nei rapporti tra piani*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3/2023, pp. 566 ss., in part. 575 ss.

⁷² ZENNARO, cit., p. 577, la quale nota come il concetto di bosco applicato di volta in volta *“varia anche in relazione all'autorità giurisdizionale che si trova a dover definire che cosa siano 'bosco' e 'foresta' nel caso concreto”*.

⁷³ V. POMPEI, cit., 1668. In giurisprudenza, v., in materia di contravvenzioni paesaggistiche, Cass. Sez. 3, del 2/7/1994, Daroit, in *Archivio giurisprudenziale della circolazione*, 1995, p. 156, ma reperibile anche in banca dati *ForoPlus*, che non ritiene sufficiente, per escludere l'applicazione della nozione di “bosco” un mero riferimento *“ad una nozione restrittiva del territorio coperto da bosco”*, a prescindere dalle fonti regionali e dagli atti pianificatori esistenti; Cass. Sez. 3, del 24/9/1999, in *Riv. Pen.*, 2000, p. 36; più recentemente Cass. Sez. 4, n. 51808, del 25/11/2014, Giuliani: *“La nozione di territorio coperto da bosco a fini di sottoposizione a vincolo paesaggistico è, dunque, una nozione normativa oltre che*



nell'individuare le aree soggette a tutela, anche a seconda delle particolarità locali⁷⁴. L'interprete deve quindi poter fare riferimento a fonti diverse da quelle statali nell'individuare l'oggetto del reato: verranno così "assimilate a bosco", "per le materie di competenza esclusiva dello Stato"⁷⁵, anche aree che possono non presentare i requisiti dimensionali stabiliti in via generale dalla legge statale, oppure non essere contrassegnate dalla presenza di vegetazione necessariamente "arborea", come può avvenire per la macchia mediterranea, ma che presentino, sulla base della normativa o della pianificazione regionale (o delle altre fonti indicate nel citato art. 4, lett. a)), caratteristiche tali da richiedere un pari livello di tutela rispetto alle superfici ricomprese nella definizione generale.

Resta fermo, ad ogni modo, che le definizioni normative, da qualsiasi fonte provengano, possono essere valorizzate per la ricostruzione del fatto tipico di incendio boschivo soltanto nel limite in cui riguardino il patrimonio boschivo "*in sé considerato*"⁷⁶, proprio per evitare l'impiego di una fattispecie delittuosa caratterizzata da una severa comminatoria di pena per la tutela di interessi diversi dall'integrità del bosco quale bene ambientale, come la mera funzione di pianificazione degli enti competenti⁷⁷. Evitando così che le definizioni normative di "bosco" vengano impiegate anche in contesti dove tale bene ambientale di fatto non è presente, si riesce meglio a conciliare la tutela del patrimonio boschivo con esigenze di razionalità insite nell'applicazione di più fattispecie poste a tutela dell'ambiente, con particolare riguardo ai nuovi reati di inquinamento e disastro ambientale di cui agli artt. 452-bis e 452-quater c.p. Essi richiedono, com'è noto, il verificarsi di un evento - in un caso, di "*compromissione o deterioramento significativi e misurabili [...] di un ecosistema, [ovvero] della biodiversità [...] della flora o della fauna*", nell'altro, di "disastro" caratterizzato da

naturalistica, il cui accertamento deve essere necessariamente correlato alle vicende che hanno in concreto interessato la nascita e la vita di una determinata porzione del territorio, desumibili dal complessivo intrecciarsi degli interventi, anche di tipo amministrativo, che ne hanno regolato la gestione". In senso contrario, accogliendo una nozione limitata al rispetto dei parametri normativi, v. Cass. Sez. 3, n. 32807, del 23/4/2013; Trib. Chieti, n. 1042, del 3/12/2018, in *DeJure*.⁷⁴ v. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 51; a proposito dell'integrazione di nozioni aventi una diretta ricaduta sui precetti penali da parte della legge regionale, v. inoltre ID., *Diritto penale, regioni e territorio: tecniche, funzioni e limiti*, 2012, pp. 47 ss., secondo cui un tale intervento non è "[portatore] di valutazioni meramente tecniche, ma riflette – legittimamente – le scelte politiche attinenti il campo di materia oggetto di disciplina".

⁷⁵ Considera invece un'operazione analogica *in malam partem* estendere il concetto di bosco rilevante per l'integrazione del reato di incendio boschivo alle aree "assimilate a bosco", in base al citato art. 4, REYNAUD, *Il restyling del delitto di incendio boschivo*, cit., p. 95.

⁷⁶ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 316. Nello stesso senso, v. MADEO, *Disposizioni penali a tutela della fauna e della flora*, in PALAZZO-PALIERO (a cura di), *Trattato di diritto penale*, XI, *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, p. 446; DI NARDO-DI NARDO, cit., p. 74.

⁷⁷ Si pensi ad esempio ad un incendio che divampi in un'area spoglia di vegetazione arborea ma vincolata ai fini di rimboschimento nei termini di cui all'art. 4, lett. b), d. lgs. 34/2018: essa, quantunque "assimilata a bosco", non potrà rilevare come tale per l'applicazione della norma penale, proprio perché tale definizione normativa persegue solo in via indiretta finalità di tutela del bosco in quanto "bene ambientale", partendo essa dal presupposto che sulla superficie vincolata non sia presente di fatto alcun bosco.



“alterazioni [...] irreversibil[i]” o delle quali la rimozione risulti “particolarmente onerosa” - che, con ogni evidenza, nulla esclude possa coincidere con l’“incendio su boschi, selve o foreste”, soprattutto se aggravato dal “grave danno all’ambiente” come previsto all’art. 423-bis, 3° co⁷⁸.

Posto in questi termini l’oggetto materiale del reato, occorre confrontarsi con l’orientamento giurisprudenziale dominante che, come visto, ampliando a dismisura la nozione di bosco attraverso l’improprio richiamo al citato art. 2, l. n. 353/2000, ricostruisce la fattispecie delittuosa in chiave di pericolo, sia pure concreto⁷⁹, per il patrimonio boschivo. Al contrario, condensare in un determinato evento lesivo il disvalore del fatto⁸⁰, riportando invece il reato al paradigma di quelli di danno, permette di limitare l’anticipazione all’infinito della tutela penale, fino a risalire ad atti privi di vera rilevanza offensiva per il bene giuridico protetto, come, neanche troppo velatamente, sembra dal canto suo orientarsi la giurisprudenza nell’applicazione della fattispecie in questione⁸¹.

Tenendo, cioè, come base per la ricostruzione della fattispecie l’evento lesivo costituito dall’incendio sul bosco, si riesce a strutturare un sistema di tutela del bene incentrato sull’individuazione di condotte prodromiche che sia coerente con le esigenze di razionalità insite nell’utilizzo dello strumento penale, che anche in questa fattispecie opera come *extrema ratio*⁸², una volta esaurita l’operatività di istituti extrapenali di prevenzione del fenomeno previsti, come si è accennato, dalla stessa legge quadro. In primo luogo, entra in gioco la figura di tentativo di incendio, la quale, perfettamente ammissibile in un reato di danno, troverebbe applicazione in tutte quelle

⁷⁸ In particolare, sull’applicazione di questa circostanza del reato in concorso con il delitto di disastro ambientale di cui all’art. 452-*quater* c.p., si v. di recente, per una prospettazione teorica (con risvolti anche sul fatto di disastro ambientale previsto all’art. 452-*quater*, n. 3, ossia la causazione di una “offesa alla pubblica incolumità”), BIN, *Il reato eventualmente complesso come (unica) ipotesi di concorso apparente ulteriore rispetto alla specialità*, in *Leg. Pen.*, 9/5/2023, pp. 37 ss.; mentre per un caso emerso in giurisprudenza, v. Trib. Pisa, 17/9/2021, in questa *Rivista*, n. 4/2022, commentata da RUGA RIVA, *La prima sentenza di merito sul disastro ambientale. Un inaspettato caso di d’incendio disastroso per l’ambiente*, *ibidem*, 63.

⁷⁹ Nella sentenza in commento si fa riferimento alla “possibilità di propagazione” e alla “difficoltà di spegnimento” delle fiamme e si indicano alcuni elementi utili per desumere la presenza di tali indici di “suscettibilità di espansione” del fuoco sul bosco (cfr. la definizione di incendio boschivo fornita dall’art. 2, l. n. 353/2000), quali, fra le caratteristiche dell’area, il fatto di essere questa “scoscesa, esposta ai venti, coperta di vegetazione”, ovvero, nell’ambito della condotta del reo, “l’accensione di due inneschi e il fatto di avere con sé ancora sufficiente liquido infiammabile con cui alimentare le fiamme”.

⁸⁰ Cfr. CORBETTA, *Delitti contro l’incolumità pubblica*, cit., p. 22, per cui è il “verificarsi dell’evento” a incarnare “tutto il contenuto offensivo della fattispecie”.

⁸¹ Eloquente sotto questo aspetto è in particolare Cass. Sez. 1, n. 36713, del 22/4/2015, la quale senza problemi impronta esplicitamente il paradigma di tutela sul “pericolo del pericolo”: “*deve poi ribadirsi il principio secondo cui il delitto de quo ha natura di reato di pericolo, che risulta integrato allorché sorga il pericolo di incendio suscettibile di espansione*”.

⁸² Cfr. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., p. 315, secondo cui, “*alla luce del criterio della extrema ratio, è del tutto fisiologico che il concetto di incendio boschivo in diritto penale non coincida con quello valido per il diritto amministrativo [...] e civile*”, dal momento che la definizione di cui all’art. 2 della legge quadro finirebbe, “*se applicata all’art. 423-bis, con l’avallare la punizione, con serie pene detentive, di condotte non concretamente dannose per il patrimonio boschivo*”.



ipotesi in cui, anche grazie al solerte intervento delle forze dell'ordine, si riesce a controllare il fuoco e ad evitare che, da poche piante, coinvolga l'intera estensione boscata. In secondo luogo, non si deve dimenticare che il "pericolo di incendio" è altresì elemento costitutivo del reato di cui all'art. 424 c.p., fattispecie strutturalmente diversa rispetto a quelle di "incendio" in quanto reato di pura condotta⁸³, la quale può applicarsi anche al "fuoco" appiccato su "boschi, selve o foreste", stante l'esplicito disposto di cui al 3° co.⁸⁴: l'appiccamento di un fuoco su un "bosco", cioè, si configura indipendentemente dalla verifica di un incendio⁸⁵.

Si può obiettare a queste critiche che, almeno sul piano formale, la Cassazione ha sempre richiesto - anche per ritenere sussistente il pericolo di propagazione delle fiamme su un bosco, necessario in ipotesi per l'integrazione del fatto tipico di "incendio boschivo" quando ad essere aggrediti sono "terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi" ad esso - che si verifichi un "incendio" inteso come *"fuoco [che] divampi in vaste proporzioni, irrefrenabilmente, con fiamme divoratrici che si propagano con potenza distruttrice"*, e che di conseguenza *"non ogni fuoco è di per sé qualificabile come incendio, tale essendo quello in cui le fiamme, non controllate e non facilmente controllabili, assumano i connotati predetti"*⁸⁶. E tuttavia, per la corretta individuazione dell'elemento oggettivo di una fattispecie di incendio speciale rispetto a quella, generale, che continua ad essere prevista dall'art. 423 c.p., non si può prescindere dalla realizzazione della lesione cui la legge ricollega il disvalore

⁸³ Questa fattispecie fa parte, nella sistematica dei delitti contro la pubblica incolumità, di quelle di "pericolo indiretto", le quali incriminano condotte di "pericolo del pericolo comune", e sono volte a scongiurare la verifica dell'evento cui il legislatore, nell'impianto originario del codice, ricollega la presunzione di pericolo per la pubblica incolumità attraverso le corrispondenti fattispecie di pericolo "diretto". Comune a tutte le figure di "comune pericolo" è la centralità dell'evento: se nei reati di "pericolo diretto" esso è inserito dal legislatore *"tra le attività preparatorie/prodromiche e il risultato finale temuto"*, per le figure di "pericolo indiretto", "strutturate come pericolo di disastro", esso, quantunque collocato al di fuori della fattispecie, rimane un pur sempre necessario referente fattuale, *"destinato a servire da pilastro per tutte le ulteriori "campate" del pericolo comune"* (GARGANI, cit., p. 151). Per quanto qui interessa, quindi, applicando l'art. 424 c.p. il giudice dovrà essere in grado di dimostrare la concreta prospettazione dell'evento "incendio". Il rapporto fra i reati di incendio ex artt. 423 e 423-bis c.p., e di "danneggiamento seguito da incendio", ex art. 424 c.p., è così *"di alternatività e complementarità"*, nel senso che l'incriminazione della condotta prodromica prevista nel secondo preclude la verifica dell'evento di pericolo enucleato nel primo (v. GARGANI, cit., pp. 157 ss., spec. 159, nt. 113, nonché, più diffusamente, pp. 263 ss.).

⁸⁴ Nella struttura della fattispecie di cui all'art. 424 c.p., il 3° co. costituisce una previsione di delitto aggravato dall'evento, e stabilisce una cornice autonoma di pena per l'appiccamento del fuoco "su boschi, selve o foreste" a cui segue "l'incendio", attraverso il rinvio alle sanzioni previste nell'art. 423-bis c.p. per l'incendio boschivo (con ciò suscitando dubbi in alcuni commentatori intorno al rispetto del principio di colpevolezza, v. FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, cit., p. 518; GARGANI, cit., p. 277).

⁸⁵ V. Trib. Crotone, del 4/1/2008 (massima) in *Il merito*, n. 7-8/2008, p. 66 (anche in *DeJure*), la quale, ancorché richiamandosi all'art. 2, l. n. 353/2000, afferma: *"invero, per incendio, secondo l'elaborazione giurisprudenziale, si intende un fuoco distruggitore di grandi proporzioni, che tende a diffondersi e progredire, spegnibile solo con difficoltà. Tale accezione trova riscontro nella lettura dell'art. 424 c.p. che distingue in modo chiaro l'appiccamento del fuoco, il quale determina l'abbruciamento di una cosa in tutto o in parte, pur senza sprigionare fiamme, e l'incendio vero e proprio il quale richiede invece i presupposti sopra evidenziati"*.

⁸⁶ V., *ex multis*, Cass. Sez. 4, n. 39136 del 19/6/18. Nella sentenza in commento, cfr. sempre Considerato in Diritto, § 3.1.



dell'evento. Non si comprende infatti il motivo per cui, se ad integrazione della tutela penale offerta mediante la figura di incendio “comune”, incentrata sulla verifica di un certo evento di pericolo, il legislatore ha previsto l'ipotesi di anticipazione della tutela penale di danneggiamento “pericoloso” (art. 424, 1° co., c.p.)⁸⁷, fissando invece il disvalore del fatto su una determinata condotta (l'appiccamento del fuoco), per il nuovo delitto di incendio boschivo egli avrebbe al contrario deciso di lasciare libero spazio, a fronte della previsione del medesimo evento (“incendio”), ad interpretazioni di esso atte ad assorbire la funzione anticipatoria della richiamata fattispecie di mera condotta. Come osservato sopra, infatti, l'appiccamento del fuoco conserva una sua indipendenza rispetto alla nozione di “incendio”, configurandosi come “pericolo di incendio” anche rispetto al particolare oggetto di “boschi, selve o foreste”. Se integra la fattispecie di cui all'art. 423-bis c.p. un principio di incendio sviluppatosi accanto ad un'area boschiva, che è in ipotesi idoneo a mettere in pericolo l'intera foresta, quali condotte integrerebbero soltanto il tentativo⁸⁸ o il danneggiamento di cui all'art. 424 c.p. (si pensi a chi appicca il fuoco a del fieno, degli sterpi o della legna ubicati nelle vicinanze del bosco)? Risalire, per ritenere integrata una di queste due figure delittuose, a condotte ancora antecedenti rispetto all'accensione di un fuoco in modo tale da causare pericolo per il bosco (ad es., essere trovati in possesso di liquido infiammabile durante il transito in aree ricoperte da foreste) rischierebbe di comportare inaccettabili violazioni del principio di offensività, nel senso che il fatto concreto risulterebbe insuscettibile di pregiudicare l'interesse tutelato. Ed è perciò inevitabile che nella prassi si appiattiscano sulla medesima fattispecie di incendio condotte dal significato

⁸⁷ Come da costante insegnamento giurisprudenziale, elemento costitutivo della fattispecie di cui all'art. 424, 1° co., c.p., è la presenza di un pericolo – concreto – di incendio a seguito dell'appiccamento del fuoco, non essendo sufficiente, ai fini dell'integrazione del fatto tipico, il mero intento di danneggiare la cosa altrui: v., *ex multis*, Cass. Sez. 1, n. 14825, del 4/3/2020; Cass. Sez. 1, n. 20453, del 23/4/2014; Cass. Sez. 2, del 17/10/2014. In dottrina, v. DODARO-FERRI, *Danneggiamento seguito da incendio. Differenze rispetto all'incendio ed al danneggiamento*, in *Riv. Pen.*, n. 10/1999, p. 801; GARGANI, cit., p. 265.

⁸⁸ Autorevole dottrina si è espressa contro la configurabilità delle figure di delitto tentato nei reati di pericolo, denunciando l'irragionevolezza di sanzionare fatti che comportano meramente “il pericolo di un pericolo, cioè, in sostanza, il tentativo di un tentativo” (così PETROCELLI, *Il delitto tentato*, Padova, 1955, p. 51). Nel susseguente dibattito, a sostegno dell'ammissibilità del tentativo nei reati di pericolo presunto si v. GARGANI, cit., p. 131, secondo cui proprio la tipizzazione di un evento determinato a cui il legislatore vincola l'accertamento del pericolo permette di orientare in modo sufficientemente sicuro la verifica dell'idoneità e dell'univocità degli atti diretti a cagionarlo richiesta dall'art. 56 c.p. Viceversa, nei reati di pericolo concreto, come sono le fattispecie di pericolo c.d. indiretto, quali quella di cui all'art. 424 c.p., “difettando un referente di danno rispetto alla fattispecie consumata, viene meno la possibilità di postulare – rispetto al connotato del pericolo – un'anticipazione di tutela capace di integrare gli elementi tipizzanti richiesti”; nello stesso senso, v. CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 167; DE FRANCESCO, *L'enigma del tentativo: vicende sistematiche e interrogativi politico-criminali*, in *Leg. Pen.*, n. 3/2002, p. 927; nonché, più di recente, ID., *Il tentativo nei reati di pericolo. Prospettive di un dialogo ermeneutico*, in *Cass. Pen.*, n. 5/2013, p. 1731. Per l'opinione secondo cui anche nei reati di pericolo presunto non si può ammettere il tentativo, v. per tutti FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, parte generale*, Bologna, 2014, p. 495. In giurisprudenza, con riferimento al tentativo d'incendio, si pronuncia favorevolmente Cass. Sez. 1, n. 4417, del 14/1/2009.



offensivo molto diverso, le quali, al netto della modulazione giudiziale della pena nei limiti edittali vanno incontro indifferentemente a pesanti conseguenze sanzionatorie⁸⁹ (è appena il caso di ricordare che il minimo edittale per il fatto doloso, a fronte dei recenti inasprimenti, è fissato a ben sei anni di reclusione), anche di natura non solo detentiva (si pensi al compendio di pene accessorie che consegue la condanna “per il reato di cui all’art. 423-*bis*, 1° co.”, a norma del nuovo art. 423-*ter* c.p.).

In quest’ottica, si ritiene di affermare, contrariamente a quanto ritiene la Corte di Cassazione nella sentenza in commento in senso conforme ai plurimi precedenti, che l’evento-danno rispetto al bene “bosco” *deve* “manifestarsi completamente” per ritenere integrata la fattispecie di incendio boschivo. Così, l’interprete non può fare riferimento a nozioni dell’oggetto del reato come quella che si ricava dal disposto dell’art. 2, l. n. 353/2000, che comportino un’anticipazione dell’intervento penale ultronea rispetto alle esigenze di tutela insite nella norma, le quali, invece, si concentrano sul “bosco” individuato nella sua materialità, sulla base cioè sia della definizione normativa dello stesso, sia della valorizzazione in concreto di tutti quegli elementi naturalistici che ne fanno, come rilevato, un bene ambientale di primaria importanza per la vita umana.

⁸⁹ Il problema dell’eccessivo rigore sanzionatorio con riguardo a fatti connotati da minore intensità offensiva è avvertito, con riferimento alle modifiche del 2023, anche da REYNAUD, in *Focus sulla recente novella in materia penale ambientale*, cit., pp. 79-80.



OSSERVATORIO NORMATIVO - II TRIMESTRE 2024

(a cura di Anna SCIACCA)

I) LEGGI, DECRETI-LEGGE E DECRETI LEGISLATIVI

1. In data 26 giugno 2024 è entrato in vigore il d.l. 84/2024, recante «**Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico**».

In particolare, il decreto-legge modifica il d. lgs. 117/2008, riguardante la normativa sulla **gestione dei rifiuti da attività estrattive**. L'obiettivo è adeguare l'ordinamento nazionale alle disposizioni **Regolamento UE 2024/1252**, che istituisce un quadro atto a garantire un **approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche**, in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica.

Viene istituito, a tal fine, uno sistema *ad hoc*, rafforzando le relative catene di approvvigionamento e favorendo lo sviluppo di progetti strategici grazie a procedure di autorizzazione semplificate.

Nello specifico, le nuove norme agevolano la possibilità di estrazione di sostanze minerali nelle strutture di deposito di rifiuti estrattivi, chiuse o abbandonate, per le quali non è più vigente il titolo minerario ("rifiuti estrattivi storici"). Per ottenere il titolo concessorio è necessario presentare un "Piano di recupero di materie prime dai rifiuti di estrazione storici".

È opportuno menzionare, tra le altre misure, l'istituzione di un punto unico di contatto per presentare i progetti di estrazione di materie prime strategiche – presso il Ministero dell'Ambiente - e di un analogo sportello per le autorizzazioni al riciclo e trasformazione – presso il Ministero delle Imprese -.

Infine, si specifica che il permesso di ricerca relativo alle materie prime in oggetto, *ex lege*, non ha effetti negativi sull'ambiente: pertanto, non è necessario presentare né la richiesta di verifica di assoggettabilità alla VIA *ex art. 19 TUA* né la valutazione di incidenza (VINCA). Vanno però osservate specifiche condizioni.

2. In data 13 luglio 2024 è entrata in vigore l. 86/2024, recante «**Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione**».

La legge definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione.

Per quello che rileva in questa sede, si ritiene sufficiente evidenziare che il summenzionato provvedimento, all'art. 3, stabilisce che ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost., per l'individuazione dei **livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che**



devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi. I LEP saranno determinati anche in materia di tutela **dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**, nonché in tema di **valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali**.

3. Il 14 luglio 2024 è entrata in vigore la l. 12 luglio 2024, n. 101 che converte, con modificazioni, il d. l. 15 maggio 2024, n. 63 (“Decreto Agricoltura”), recante **«Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale»**.

Tra le disposizioni d'interesse si evidenzia, in particolare, l'art. 5, che vieta **l'installazione di impianti fotovoltaici a terra nelle zone classificate come agricole dai piani urbanistici**. La regola presenta però diverse eccezioni, tra le quali la possibilità di realizzare gli impianti nelle cave o miniere abbandonate, in cave già oggetto di ripristino ambientale e in quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché nelle discariche o lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati.

La disposizione in commento interviene anche sui contratti di concessione **del diritto di superficie sui terreni nelle aree interessate per l'installazione e l'esercizio di impianti da fonti rinnovabili**, stabilendo che la durata non può essere inferiore a sei anni e chiarendo la procedura per il rinnovo.

Si segnalano, inoltre, l'art. 11, che introduce **misure urgenti per il contrasto della scarsità idrica**, per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche e l'art. 12 che **istituisce il Dipartimento per le politiche del mare**.

Infine, il Capo V è dedicato alle **misure urgenti per le imprese di interesse strategico nazionale**. Si conferma per le stesse una procedura più leggera per la prevenzione dei rischi di incidenti industriali rilevanti, modifiche apportate dal d. l. al d. lgs. 105/2015 (cd. “Seveso III”).

4. In data 2 agosto 2024 è entrato in vigore il d. lgs. 103/2024, che attua la l. 118/2022, fissando **le regole cardine che le amministrazioni preposte ai controlli, anche ambientali e in materia di sicurezza sul lavoro, devono osservare per le ispezioni nelle aziende**.

Il decreto introduce numerose novità, tra cui assume ruolo preminente il c.d. **principio del “controllo collaborativo”**: l'attività ispettiva deve guidare le imprese nello svolgimento corretto delle proprie attività, invece che limitarsi a sanzionare chi non è in regola. Per questo motivo viene stabilita l'impossibilità di procedere in contemporanea a ispezioni diverse sullo stesso operatore, la limitazione delle ipotesi di accessi a sorpresa e la valorizzazione del contraddittorio anche nell'eventuale fase sanzionatoria.

I controlli, tra l'altro, sono programmati tenendo conto del “fattore di rischio” delle imprese: viene introdotto un vero e proprio **sistema di identificazione del rischio**, cui consegue il rilascio di un bollino certificativo di basso rischio, con il diritto per l'impresa di essere sottoposta a controlli con un intervallo non inferiore a un anno. Le aziende possono chiedere e ottenere da appositi Enti di certificazione un “Report di basso rischio”, certificato che dimostra l'attendibilità dell'azienda di



fronte all'Ente di controllo e che dipende anche dal possesso di **certificazioni riconducibili ai criteri ESG** (“*Environmental, social and governance*”).

Infine, viene introdotto, per alcune fattispecie meno gravi e di carattere formale, **un obbligo di previa diffida**, così da consentire agli imprenditori in buona fede di sanare le proprie posizioni, con riferimento a infrazioni che non recano danno all'interesse pubblico, e tornare al pieno rispetto delle regole senza incorrere in sanzioni che saranno invece aggravate se la diffida non verrà ottemperata dall'operatore.

II) DECRETI MINISTERIALI

1. In data 6 giugno 2024 è entrato in vigore il Decreto Ministeriale 11 aprile 2024 del Ministero della Difesa, che ha definito le competenze del **personale ispettivo dei Carabinieri incaricato di fare rispettare le norme ambientali**, nonché dei controlli e ispezioni nelle imprese.

Il provvedimento attua l'art. 161-*bis* del d. lgs. 66/2010 (“Codice dell'ordinamento militare”) e definisce le attribuzioni del personale ispettivo dell'Arma dei Carabinieri incaricato della vigilanza di determinati settori per i quali ha ricevuto specifica formazione.

Tra i compiti assegnati rientrano: la vigilanza e repressione delle violazioni in danno dell'ecosistema forestale e delle norme a tutela dell'inquinamento atmosferico, idrico e acustico, la sorveglianza e accertamento degli illeciti in materia di tutela delle acque nonché di rifiuti, compresa la repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali. Gli ispettori dei Carabinieri, ai sensi dell'art. 197, comma 4, TUA, potranno **effettuare controlli nelle aziende** nell'ambito dell'esercizio delle loro funzioni di “polizia ambientale”.

Si specifica che l'attività del personale dell'Arma incaricato deve svolgersi nel rispetto del **principio di rotazione delle persone** che visitano gli impianti o le aziende per garantire la massima imparzialità, e di quello della **astensione** in caso di effettivo o potenziale conflitto di interessi.

III) NORMATIVA UE

1. In data 15 luglio 2024, è stata pubblicata la Direttiva (UE) 2024/1785 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024, che modifica sia la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle **emissioni industriali** (c.d. Direttiva IED) che la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, relativa **alle discariche di rifiuti**. La direttiva è entrata in vigore l'8 agosto 2024 ed entro il 1° luglio 2026 gli Stati membri dovranno adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva.

Il provvedimento prevede norme riguardanti la **prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da attività industriali**, fissando norme intese a evitare o ridurre progressivamente le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, a impedire la produzione di rifiuti, a migliorare l'efficienza delle risorse e a promuovere l'economia circolare e la decarbonizzazione, per conseguire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente nel complesso. La nuova si applica anche alle emissioni derivanti dall'allevamento di bestiame.

In particolare si stabilisce che, in caso di incidenti o inconvenienti che incidano in modo significativo sulla salute umana o sull'ambiente, il gestore è tenuto a **informare** l'autorità



competente e ad **adottare** immediatamente le misure volte a limitare le conseguenze sulla salute umana o sull'ambiente e a prevenire ulteriori eventuali incidenti o inconvenienti; l'autorità competente deve a sua volta imporre al gestore **l'adozione di ogni misura complementare ritenuta necessaria** per limitare le conseguenze sulla salute umana o sull'ambiente e prevenire ulteriori eventuali incidenti o inconvenienti. Se l'impatto dell'inquinamento si estende oltre il territorio di uno Stato membro, sono necessari lo **scambio tempestivo di informazioni** e uno **stretto coordinamento** tra le autorità competenti degli Stati membri interessati.

Ai sensi della nuova direttiva, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché siano rispettate le condizioni di autorizzazione e, laddove la violazione di tali condizioni presenti un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni significative e immediate sull'ambiente, deve essere **sospeso l'esercizio dell'installazione**. L'autorità competente, inoltre, deve fissare i **valori limite di emissione più rigorosi ottenibili**, tenuto conto dell'intera gamma dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (c.d. BAT-AEL, "*associated emission levels*").

Infine, in caso di danno alla salute umana intervenuto a seguito della violazione delle misure nazionali adottate ai sensi della direttiva, è previsto il diritto per le persone interessate di chiedere e ottenere un **indennizzo**.

2. Con decisione 2024/1830/UE del Consiglio dell'Unione Europea, è **stato approvato a nome dell'Unione il "Trattato per la protezione dell'alto mare"**, volto alla **protezione delle acque che si trovano oltre le 200 miglia dalle coste** - compreso il fondale marino - e che non ricadono nelle giurisdizioni nazionali, rispetto alle quali non è prevista un'esclusiva da un punto di vista economico.

La questione è di particolare interesse, in quanto si tratta del primo Trattato internazionale che ha come obiettivo **la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marittima**, nonché prevenirne la perdita, combattere i cambiamenti climatici e tutelare l'ambiente e la salute umana nell'immediato e lungo termine. Tra i principi e gli approcci necessari al conseguimento dei suoi obiettivi, l'accordo richiama il principio "chi inquina paga". Si fa anche riferimento ad un approccio volto a sviluppare la resilienza degli ecosistemi, anche agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dell'acidificazione degli oceani, che mantenga e ripristini anche l'integrità degli ecosistemi, compresa la funzione del ciclo del carbonio a sostegno del ruolo di regolamentazione climatica degli oceani.

IV) PROPOSTE DI LEGGE E REPORT

1. Il 24 maggio il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, **ha approvato lo schema di disegno di "Legge di delegazione europea 2024"** che delega il Governo ad emanare i provvedimenti che consentiranno il **recepimento e l'attuazione degli ultimi atti emanati dall'Unione europea**.

Rispetto alla materia ambientale, il provvedimento consentirà il recepimento delle direttive (UE) 2024/825 contro il **greenwashing**, 2024/1203 sulla **tutela penale dell'ambiente**, 2024/1275



sulla **prestazione energetica nell'edilizia**, 2023/1791 **sull'efficienza energetica** e 2023/2413 **sull'energia da fonti rinnovabili**.

Inoltre, il provvedimento consentirà l'adeguamento dell'ordinamento interno ai regolamenti (UE) 2023/1542 su batterie e rifiuti di batterie, 2023/1115 su messa a disposizione sul mercato dell'Unione ed esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e 2022/1616 su materiali e oggetti di materia plastica riciclata destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari.

2. Il nuovo Rapporto Ecomafia 2024, realizzato da Legambiente e relativo ai dati raccolti nel 2023, **registra un numero di reati ambientali in crescita rispetto al 2022** (+15,6%), con una media di 97,2 reati al giorno, 4 ogni ora.

Nel 2023 in Italia aumenta anche il numero delle persone denunciate (34.481, +30,6%), così come quello degli arresti (319, +43% rispetto al 2022) e quello dei sequestri (7.152, +19%). Tra gli illeciti, nella Penisola continua a salire la pressione del **ciclo illegale del cemento** (13.008 reati, +6,5%), che si conferma sempre al primo posto tra i reati ambientali; ma a preoccupare è soprattutto l'impennata degli illeciti penali nel **ciclo dei rifiuti**, 9.309, + 66,1% che salgono al secondo posto. Al terzo posto con 6.581 reati la filiera degli **illeciti contro gli animali** (dal bracconaggio alla pesca illegale, dai traffici di specie protette a quelli di animali da affezione fino agli allevamenti); seguita dagli **incendi** dolosi, colposi e generici con 3.691 illeciti. Crescono anche i numeri dell'aggressione al patrimonio culturale (642 i furti alle opere d'arte, +58,9% rispetto al 2022) e degli illeciti nelle filiere agroalimentari (45.067 illeciti amministrativi, + 9,1% rispetto al 2022), a cominciare dal caporalato. Sono inoltre 378 i clan mafiosi censiti.

Continua l'applicazione della legge 68/2015 sugli ecoreati che nel 2023 ha superato la quota 600, anche se registra un lieve calo rispetto all'anno precedente quando era stata contestata 637 volte. Un calo dovuto al calo dei controlli, passati da 1.559 a 1.405. **Il delitto di inquinamento ambientale resta nel 2023 quello più contestato**, 111 volte, portando a ben 210 denunce e 21 arresti.



OSSERVATORIO DOTTRINALE

aprile – giugno 2024

(a cura di Niccolò BALDELLI)

Tematiche trattate: *Ecoreati – ESG e diritto penale – European Climate Law – Reati alimentari – Tutela dell'ambiente*

[Ecoreati] Giuseppe Rotolo, *La tutela penale degli «ecosistemi» e della «biodiversità»*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 1-2/2024, p. 124-148

ABSTRACT - Muovendo dalla riforma intervenuta con la l. cost. n. 1/2022, che ha portato all'esplicito riconoscimento a livello costituzionale dell'ambiente, il saggio si sofferma sulle nozioni di «ecosistemi» e «biodiversità», pure attualmente contemplate nel testo dell'art. 9 Cost. L'interesse ad approfondirne il significato risiede, da un lato, nella corrispondenza di tali lemmi agli oggetti materiali delle offese tipizzate da alcuni dei delitti ambientali, e in particolare da quelli di 'inquinamento ambientale' (art. 452-*bis* c.p.) e 'disastro ambientale' (art. 452-*quater* c.p.); dall'altro, nell'assenza di qualunque valorizzazione da parte della giurisprudenza delle differenze semantiche che ricorrono tra i due concetti. L'indagine si propone, dunque, proprio di prospettare una definizione utile a meglio descrivere gli eventi tipizzati dalle fattispecie e, a tal fine, si propongono una serie di scenari corrispondenti alle diverse forme di offesa, la cui concretizzazione è operata alla luce di alcuni casi ricavati dalla giurisprudenza che si è formata sui due delitti.

[Ecoreati] Licia Siracusa, *Gli ecoreati al banco di prova dei nuovi artt. 9 e 41 della costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 1-2/2024, p. 149-177



ABSTRACT - Il contributo si sofferma sui riflessi penali della recente modifica degli artt. 9 e 41 Cost., prendendo in considerazione tanto le ricadute che il nuovo volto costituzionale dell'interesse ambientale può dispiegare sul versante del bene giuridico oggetto della tutela penale, quanto la reale incidenza penalistica della proiezione intergenerazionale, impressa alla materia ecologica dalla riforma costituzionale. Il saggio, infine, vaglia gli spunti di riflessione offerti dalla svolta costituzionale alla luce delle scelte compiute dal legislatore europeo con l'adozione della nuova Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.

[ESG e diritto penale] Mario Maspero, *Lo sguardo “sostenibile” nella tutela dell'ambiente e nei reati di false comunicazioni sociali e manipolazione del mercato*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 1-2/2024, p. 43-93

ABSTRACT – Il contributo sottolinea l'importanza dello sviluppo sostenibile e più in generale del tema della sostenibilità nell'agire d'impresa quale principio fondamentale e vincolante anche in ottica di protezione dell'ambiente e del clima. Partendo dalla recente modifica costituzionale agli artt. 9 e 41 Cost e dalla Direttiva europea in tema di Reporting di Sostenibilità (Direttiva 2022/2464 o Direttiva CSRD) viene evidenziata l'esigenza di un cambio di passo attraverso l'utilizzo di meccanismi regolativi e di *enforcement* extra-penali in aggiunta all'approccio classico del diritto penale. Proprio i casi paradigmatici relativi a contaminazioni storiche prodottesi in un arco temporale piuttosto lungo e attraverso condotte caratterizzate da inerzia manageriale oppure da mera accettazione più o meno consapevole della situazione di contaminazione riscontrata (ad es. come nel caso di contaminazione realizzata a seguito di scarichi idrici autorizzati), pongono il tema se non sia il caso di impostare la tutela ambientale non più solamente in ambito repressivo-sanzionatorio ma ancor prima in ambito organizzativo e gestionale, imponendo all'impresa livelli di tutela ed obblighi di rendicontazione idonei ad evitare il depauperamento dell'ambiente a danno delle future



generazioni. Per tale ragione il lavoro pone l'accento sull'importanza della rendicontazione di sostenibilità obbligatoria di una impresa: attraverso di essa e in considerazione della rilevanza che le viene assegnata (ai sensi del decreto di recepimento della Direttiva CSRD, la rendicontazione di sostenibilità diviene parte integrante della relazione sulla gestione ai sensi dell'art. 2428 c.c.) ogni impresa sarà tenuta a comunicare al mercato, attraverso standard di rendicontazione emanati dall'EFRAG sia generici che specifici, le condotte da essa poste in essere nel rispetto dell'ambiente, del clima, delle risorse idriche, della biodiversità, ecc. in una prospettiva di *double materiality*. Chiarito che trattandosi di informazione obbligatoria al mercato potrebbe rilevare come “falsa comunicazione sociale” *ex* artt. 2621 e 2622 c.c. oppure come condotta di “manipolazione del mercato” per società quotate e per società non quotate (*ex* artt. 185 TUF e 2637 c.c.) il contributo, ripercorrendo le caratteristiche salienti di tali fattispecie, cerca di rispondere al quesito di come ed in quali termini una rendicontazione di sostenibilità contenente dati falsi possa integrare il reato di false informazioni sociali, e di come e con quali modalità l'informazione non vera resa al mercato circa la sostenibilità di una impresa, possa concretizzare una condotta manipolativa. Infine pur rilevando l'esigenza di un approccio coordinato fra assetto ESG e Modello 231 il lavoro si conclude sottolineando la necessità a che la sostenibilità di una società non si risolve in una semplicistica quanto sbrigativa adozione di regole di compliance normativa, magari pienamente aderente al Modello 231 per la prevenzione dei reati ambientali, societari, di sicurezza sul lavoro etc., ma si spinga ben oltre coinvolgendo l'azienda nei suoi piani “alti” affinché i nuovi temi della sostenibilità (inquinare di meno, produrre sempre meno rifiuti, adottare un'economia circolare, ridurre progressivamente le emissioni di CO₂ o inquinanti) peraltro diversi dal mero fatto illecito, siano nella filiera decisionale davvero intesi, recepiti, condivisi ed adottati nel rispetto delle generazioni future.



[European Climate Law] Kati Kulovesi, Sebastian Oberthür, Harro van Asselt, Annalisa Savaresi, *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 36, Issue 1, 2024

ABSTRACT - In 2021, the European Union (EU) adopted the so-called European Climate Law (ECL), enshrining in law the 2050 climate-neutrality objective and upgraded 2030 emission reduction target. The ECL bears the hallmarks of what we term ‘procedural climate governance’, which comprises the regulatory frameworks, instruments, institutions and processes that shape substantive climate policies and their implementation. This article identifies seven key functions of procedural climate governance—target-setting; planning; monitoring and evaluation; climate policy integration; scientific expert advice; access to justice; and public participation—and uses these for critically assessing the ECL. We argue that while the ECL has significantly strengthened important aspects of EU procedural climate governance, further reforms are needed for the EU to develop and implement the substantive policies towards a climate-neutral and climate-resilient economy and society and to bolster public support and ownership of the transition. The upcoming reviews of the ECL and the Governance Regulation provide a critical opportunity for strengthening procedural climate governance in the EU.

[Reati alimentari] Aldo Natalini, Stefano Masini, *Miscelazione di oli di oliva senza frode in commercio. A margine della prima sentenza di merito in tema di blending tra vergine ed extravergine*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, n. 1/2024, p. 187-215.

ABSTRACT – La nota a sentenza, scritta «a quattro mani», affronta da due diversi punti di vista – quello del penalista e quello dell’agrarista – l’annosa questione, trattata per la prima volta dal Tribunale di Perugia, della (ir)rilevanza penale delle pratiche di miscelazione (c.d. *blending*) tra oli di oliva extravergini e vergini, tanto diffuse nella pratica dei trasformatori e produttori di olio industriale e tuttavia finora mai trattate



nella giurisprudenza (né di merito né di legittimità) in tema di frode in commercio, mercè le note ufficiali del Ministero dell'agricoltura e della D.G.AGRI della Commissione europea che ne hanno affermato, più di vent'anni fa, la liceità, in quanto riguardanti un'unica categoria merceologica ai sensi del regolamento CEE n. 2568/1991. Il penalista (ai paragrafi 1-5) analizza la proposizione principale da cui muove il Tribunale di Perugia a fondamento dell'assunto assolutorio, verificando se effettivamente – e, in caso positivo, a quali condizioni e con quali conseguenze interpretative – l'alterità e la diversità costituiscono elementi normativi della fattispecie di frode in commercio, come tali da etero integrare alla luce della disciplina di settore, nella specie europea. L'agrarista (ai restanti paragrafi 6-7) sottopone invece a vaglio critico la ricostruzione e la completezza del quadro europeo di riferimento operata in sentenza, al fine di verificare se la propugnata miscelabilità trovi effettivo riscontro nella normativa analizzata e in quella ulteriore, anche sopravvenuta, che è stata trascurata.

[Tutela dell'ambiente] Marco Pierdonati, *Le modifiche al diritto penale dell'ambiente introdotte con il D.L. n. 105/2023*, in *Diritto penale e processo*, n. 5/2024, p. 583-600
ABSTRACT – Con due disposizioni, l'art. 6-*bis* e l'art. 6-*ter*, peraltro introdotte in sede di conversione, il recente D.L. n. 105/2023 è intervenuto anche su settori attinenti alla materia penale ambientale, apportando modifiche tutte accomunate, con tecniche diverse, da un identico effetto espansivo del diritto penale. Mentre tuttavia l'art. 6-*bis* non fa che aggiungere, se pur con fattispecie autonoma, un'ulteriore specie animale a quelle il cui abbattimento, o la cui cattura o detenzione, secondo l'art. 30 della L. n. 157/1992 (c.d. legge sulla caccia) costituisce una contravvenzione, maggiormente significative sono le novità introdotte con l'art. 6-*ter*, in quanto incidenti su disposizioni a più ampio spettro del diritto penale dell'ambiente. Si tratta, più in particolare, di nuove incriminazioni e aggravanti nonché dell'estensione del novero



degli eco-delitti legittimanti la confisca “allargata”. È, dunque, soprattutto a queste ultime che sono dedicate le considerazioni che seguono.

[Tutela dell'ambiente] Christoph Simon Thun Hohenstein Welsperg, La nozione di condotta “illecita” nella nuova direttiva (ue) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 1-2/2024, p. 149-177

ABSTRACT - Il presente contributo contiene delle prime riflessioni critiche sul testo della neo-approvata direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente. In particolare, chiarito quale sia il ruolo svolto dalla clausola *unlawful* nella direttiva 2008/99/CE, ci si interroga in merito alla sorte di questo elemento di “illiceità speciale europea” nel nuovo *legal act*. Considerato che questo termine sembra avere, per vari motivi, un ruolo centrale nella armonizzazione del diritto penale nel particolare settore dei reati ambientali, non sorprende rilevare che anche la nuova direttiva ricorra a questa tecnica di formulazione legislativa. Di più: sembra possibile affermare che proprio l'ampliamento dei parametri cui rinvia il termine *unlawful* sia considerato da parte della Commissione europea prima, e dei co-legislatori poi, uno dei punti chiave per superare le attuali debolezze delle norme europee in materia di tutela penale dell'ambiente. Tuttavia, va criticato il deficit in termini di determinatezza e conoscibilità del precetto che la novella, a discapito di alcune affermazioni della Commissione, sembra comportare.



OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

(a cura di Riccardo Ercole OMODEI)

Acque

Cass. Sez. III, n. 19391 del 10 aprile 2024 (dep. 16 maggio 2024), Pres. Ramacci, Rel. Corbetta, Ric. Costa.

Acque. Reflui provenienti da struttura sanitaria.

Rientrano nella nozione di acque reflue industriali quelle provenienti da una strua sanitaria in quanto non riconducibili nella definizione di "acque reflue domestiche", la quale oltre al riferimento al metabolismo umano, si incentra sul tipo di attività di provenienza di tali scarichi, ossia le "attività domestiche": locuzione che è chiaramente riferita alla convivenza e coabitazioni di persone, ma in un ambito strettamente e necessariamente solo familiare, come, del resto, corroborato dall'etimologia dell'aggettivo che descrive le attività - "domestiche", appunto.

Cass. Sez. III, n. 1451 del 20 ottobre 2023 (dep. 12 gennaio 2024), Pres. Sarno, Est. Galanti, Ric. Vinci.

Acque. Depuratore comunale e responsabilità del sindaco.

La decisione consapevole di fare funzionare e gestire un impianto fognario difettoso implica una condotta positiva di disturbo e molestia a livello igienico e non una mera condotta omissiva dell'adozione di cautele idonee ad impedire il versamento. Quello di cui all'articolo 674 cod. pen. è reato di pericolo per la cui integrazione non occorre un effettivo nocumento alle persone, essendo sufficiente «l'attitudine a cagionare effetti dannosi», sussistente nel caso di uno scarico di acque altamente tossiche e maleodoranti, avvenuto in luogo pubblico (fattispecie relativa alla condotta di un sindaco, il quale non aveva evitato che i reflui provenienti dall'impianto di depurazione comunale finissero in mare in assenza di idonea depurazione, così imbrattando le acque marine).



Alimenti

Cass. Sez. III, n. 15117 del 28 marzo 2024 (dep. 12 aprile 2024), Pres. Sarno, Rel. Corbetta, Ric. PM in proc. Sassi.

Alimenti. Vendita di prosciutti contaminati da insetticidi.

Integra l'illecito amministrativo di cui all'art. 6, comma 5, d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193, e non il delitto di frode in commercio, la condotta di chi detiene per la vendita prosciutti conservati, durante la fase di stagionatura, in sale sottoposte a trattamenti di disinfestazione eseguiti con insetticidi nebulizzati, il cui utilizzo è vietato con riguardo agli alimenti.

Beni culturali

Corte Edu, Prima sezione, Case of J. Paul Getty Trust and others v. Italy, Application 35271/19.

Beni culturali. Illecita esportazione e confisca.

La Corte Europea conferma l'ordine emesso dalle autorità italiane volto al recupero di una statua in bronzo risalente al periodo della Grecia classica dal Getty Museum negli Stati Uniti.

Nel giudizio di oggi della Camera nella causa The J. Paul Getty Trust e altri contro Italia (istanza n. 35271/19), la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito, all'unanimità, che non vi era stata: violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

La causa riguardava un ordine di confisca, emesso dalle autorità italiane, volto al recupero di un oggetto del patrimonio culturale, specificamente il "Giovane Vincitore", una statua in bronzo risalente al periodo della Grecia classica (300-100 a.C.) attribuita a Lisippo. La statua, che sarebbe stata acquistata illegalmente dal J. Paul Getty Trust, è attualmente ospitata presso il Getty Villa Museum a Malibu (California, Stati Uniti d'America). Le autorità italiane hanno agito con l'obiettivo di recuperare un bene del patrimonio culturale nazionale esportato illegalmente.



Caccia e animali

Cass. Sez. III, n. 23392 del 23 aprile 2024 (dep. 11 giugno 2024), Pres. Andreazza, Est. Noviello, Ric. Moretti.

Caccia e animali. Elemento di crudeltà.

L'elemento della crudeltà, quale possibile parte integrante del fatto tipico dell'art. 544 ter comma 1 c.p. (che punisce chi cagiona ad animali una lesione o li sottopone a sevizie o comportamenti o fatiche o lavori insopportabili "per crudeltà o senza necessità") si distingue dal diverso giudizio ostativo di crudeltà di cui all'art. 131 bis c.p., che può scaturire dalla complessiva e più ampia considerazione della intera vicenda, come emergente dalla istruttoria ovvero dagli atti disponibili (a seconda del rito prescelto).

Ecodelitti

Cass. Sez. III, n. 11617 del 6 marzo 2024, (dep. 20 marzo 2024), Pres. Ramacci, Rel. Galanti, Ric. Ventrone.

Ecodelitti. Profitto e sequestro a fine di confisca nel delitto di cui all'art. 452-quaterdecies c.p.

La nozione di profitto del reato di cui all'articolo 452-quaterdecies cod. pen. non può essere ridotta al solo «utile netto», dovendosi invece ritenere, in conformità con la natura «riequilibratrice» di tale confisca (ed a differenza di quella dello «strumento del reato»), riferita a tutto ciò che consegue in via immediata e diretta al reato, senza considerare gli eventuali costi sostenuti, la cui detrazione sottrarrebbe il colpevole al rischio economico del reato. In tema di sequestro finalizzato alla confisca del profitto del delitto di cui all'articolo 452-quaterdecies cod. pen., ove la natura della fattispecie concreta e dei rapporti economici ad essa sottostanti non consenta d'individuare la quota di profitto concretamente attribuibile a ciascun concorrente, o la sua esatta quantificazione, il sequestro preventivo deve essere disposto per l'intero importo



del profitto nei confronti di ciascuno, pur senza alcuna duplicazione e nel rispetto dei canoni della solidarietà interna tra i concorrenti.

Cass. Sez. III, n. 11400 del 14 dicembre 2023 (dep. 19 marzo 2024), Pres. Ramacci, Rel. Aceto, Ric. Tribunale Treviso.

Ecodelitti. Consumazione del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Ai fini della consumazione del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è necessario aver riguardo al momento e al luogo nel quale si verificano tutti gli elementi tipici del reato. Potrebbe dunque accadere che venga posta in essere una o più delle condotte tipiche che abbiano ad oggetto ingenti quantitativi di rifiuti ma senza l'allestimento di mezzi e attività continuative; così come potrebbe accadere che venga posta in essere una delle condotte tipiche con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate ma in relazione a limitate quantità di rifiuti. Deve essere ulteriormente precisato che il requisito della quantità ingente di rifiuti gestiti non sempre si realizza con una sola condotta sicché quando tale requisito viene integrato solo a seguito della reiterazione delle condotte, quelle precedenti assumono la diversa qualificazione imposta dall'art. 452-quaterdecies cod. pen. sempre che siano poste in essere sin da subito attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative.

Rifiuti

Cass. Sez. III, n. 20841 del 9 maggio 2024 (dep. 28 maggio 2024), Pres. Ramacci, Rel. Galanti, Ric. Michelini.

Rifiuti. Deposito temporaneo.

Il «deposito temporaneo prima della raccolta» (art. 183, lett. bb, d.lgs. 152/2006), è «il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis». Esso è estraneo al perimetro della «gestione» dei rifiuti che, ai sensi della lettera n), concerne «la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione



di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari) e prodromico allo svolgimento delle relative attività». Posto che l'attività di «raccolta» è definita come «il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera "mm", ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento», è evidente che se è già stata fatta una cernita dei rifiuti non può parlarsi di deposito temporaneo ma già di «gestione» dei rifiuti (e, in particolare, se si tratta di operazioni finalizzate al recupero, a quelle di cui alla lettera R12 dell'Allegato C), il che significa che il raggruppamento secondo categorie omogenee di rifiuti deve avvenire nel luogo ove si effettua il deposito temporaneo, e non prima.

Cass. Sez. III, n. 16937 del 1 febbraio 2024 (dep. 17 maggio 2024), Pres. Rmacci, Rel. Aceto, Ric. Aronne.

Rifiuti. Particolare tenuità del fatto.

Ai fini dell'applicazione della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto, acquista rilievo, per effetto della novellazione dell'art. 131-bis cod. pen. ad opera dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, anche la condotta dell'imputato successiva alla commissione del reato, che, tuttavia, non potrà, di per sé sola, rendere di particolare tenuità un'offesa che tale non era al momento del fatto, potendo essere valorizzata solo nell'ambito del giudizio complessivo sull'entità dell'offesa recata, da effettuarsi alla stregua dei parametri di cui all'art. 133, comma primo, cod. pen.

Cass. Sez. III, n. 20028 del 9 maggio 2024 (dep. 21 maggio 2024), Pres. Ramacci, Est. Gai, Ric. PM in proc. Cuneo.

Rifiuti. Materiali di cava.

Sono esclusi dalla normativa sui rifiuti solo i materiali derivati dallo sfruttamento delle cave quando restino entro il ciclo produttivo dell'estrazione e connessa pulitura, cosicché l'attività di sfruttamento della cava non può confondersi con la lavorazione successiva dei materiali e, se si esula dal ciclo estrattivo, gli inerti provenienti dalla cava sono da considerarsi rifiuti ed il loro smaltimento, ammasso, deposito e scarica è regolato dalla disciplina generale.



In altre parole, solo quando si dia luogo ad una successiva, nuova e diversa attività di lavorazione sui prodotti della cava, i residui e gli inerti di questa nuova attività, sganciata da quella di cava, devono considerarsi rifiuti, sottoposti alla disciplina generale circa il loro smaltimento, ammasso, deposito e scarica.

Cass. Sez. III, n. 18020 del 18 gennaio 2024 (dep. 8 maggio 2024), Pres. Ramacci, Est. Aceto, Ric. Halili.

Rifiuti. Onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni di liceità di utilizzo del rifiuto o che escludono la natura di rifiuto.

L'onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni di liceità dell'utilizzo del rifiuto o che escludono la natura di rifiuto ricade su colui che ne invoca l'applicazione. Varie ne sono state le declinazioni in tema, per esempio, di attività di raggruppamento ed incenerimento di residui vegetali previste dall'art. 182, comma sesto bis, primo e secondo periodo, d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, di deposito temporaneo di rifiuti, di terre e rocce da scavo, di interrimento in sito della posidonia e delle meduse spiaggiate presenti sulla battigia per via di mareggiate o di altre cause naturali, di qualificazione come sottoprodotto di sostanze e materiali, di deroga al regime autorizzatorio ordinario per gli impianti di smaltimento e di recupero, prevista dall'art. 258 comma 15 del D.Lgs. 152 del 2006 relativamente agli impianti mobili che eseguono la sola riduzione volumetrica e la separazione delle frazioni estranee, di riutilizzo di materiali provenienti da demolizioni stradali.

Cass. Sez. III, n. 18046 del 18 gennaio 2024 (dep. 7 maggio 2024), Pres. Ramacci, Est. Aceto, Ric. Palazzo.

Rifiuti. Onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni di liceità di utilizzo del rifiuto o che escludono la natura di rifiuto.

Ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, è necessaria e sufficiente la qualifica soggettiva dell'autore della condotta, non essendo altresì richiesto che i rifiuti abbandonati derivino dalla specifica attività di impresa, posto che il reato



in esame può essere commesso dai titolari di impresa o responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato non solo i rifiuti di propria produzione, ma anche quelli di diversa provenienza e ciò in quanto il collegamento tra le fattispecie previste dal primo e dal secondo comma dell'art. 256, comma 2, riguarda il solo trattamento sanzionatorio e non anche la parte precettiva.

Cass. Sez. III, n. 16710 del 28 marzo 2024 (dep. 22 aprile 2024), Pres. Sarno, Est. Galanti, Ric. Menegotto.

Rifiuti. Deposito incontrollato e durata della condotta.

In caso di «deposito incontrollato», ossia di quella attività prodromica ad una successiva fase di smaltimento o di recupero (analoga allo stoccaggio ma precedente alla attività di gestione dei rifiuti), la relativa condotta si protrae nel tempo, perché implica una «custodia», integrando così un reato permanente che si esaurisce con la cessazione dell'antigiuridicità mediante il conseguimento della necessaria autorizzazione, ovvero con l'ultimo abusivo conferimento di rifiuti, con un provvedimento cautelare di natura reale, ovvero con la sentenza di primo grado, mentre, in assenza di provvedimento cautelare o di autorizzazione (e prima della sentenza di primo grado), la decorrenza della prescrizione deve essere individuata nel momento dell'accertamento nel quale è stata constatata la protrazione della situazione antigiuridica per la mancata rimozione dei rifiuti.

Cass. Sez. III, n. 14721 del 13 marzo 2024 (dep. 10 aprile 2024), Pres. Ramacci, Est. Scarcella, Ric. Venturini.

Rifiuti. Concorso tra illecita gestione e gestione illecita di veicoli fuori uso.

Il reato di cui all'art. 256, comma primo, lett. b), del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 può concorrere materialmente, se riguardante rifiuti consistenti in veicoli fuori uso, con il reato di cui all'art. 13 del D. Lgs. 24 giugno 2003, n. 209, in quanto mentre la prima contravvenzione attiene ad una azione diversificata di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti pericolosi svolta in assenza di preventiva autorizzazione, la seconda fattispecie è integrata da una attività



imprenditoriale di gestione dei veicoli fuori uso non soggetta ad autorizzazione ambientale preventiva, svolta in violazione di una serie di prescrizioni specifiche dettate non solo per la salvaguardia dell'ambiente ma anche per il riutilizzo ottimale dei veicoli.

Urbanistica

Cass. Sez. III, n. 20858 del 15 maggio 2024 (dep. 28 maggio 2024), Pres. Ramacci, Rel. Noviello, Ric. Vivenzio.

Urbanistica. Condono e richiesta del promissario acquirente.

In tema di condono edilizio, in forza degli artt. 6 e 38, comma quinto, della legge 28 febbraio 1985, n.47 – anche richiamati dall'art.39, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n.724 - legittimati alla presentazione dell'istanza di concessione in sanatoria sono, al di là del peculiare caso degli eredi, il proprietario della costruzione abusiva, il titolare della concessione edilizia, il committente delle opere, il costruttore ed il direttore dei lavori. Non risulta il mero promissario acquirente in quanto tale.

Cass. Sez. III n. 20852 del 15 febbraio 2024 (dep. 28 maggio 2024), Pres. Ramacci, Est. Noviello, Ric. Matera.

Urbanistica. Condono, opere sottoposte a sequestro.

In tema di condono edilizio, le opere sottoposte a sequestro possono essere sanate in virtù del disposto del quarto comma dell'art. 43 della legge n. 47 del 1985. La "ratio" della previsione consiste nel riservare un trattamento di favore a colui che abbia rispettato il provvedimento dell'Autorità giudiziaria. Diversamente verrebbe ammesso alla sanatoria soltanto quel soggetto che ha violato i sigilli, ultimando il fabbricato. Nè detta statuizione può essere limitata ai provvedimenti degli organi e della giurisdizione amministrativa, poiché siffatta soluzione sarebbe contrastante con l'art. 3 della Costituzione. Si deve ammettere la possibilità di sanatoria dell'opera solo limitatamente alle strutture realizzate fino a quella data ed ai lavori destinati a consentirne la funzionalità, con esclusione di ogni altro intervento strutturale.



Cass. Sez. III, n. 20844 del 15 maggio 2024 (dep. 28 maggio 2024), Pres. Ramacci, Est.
Noviello, Ric. Levak.

Urbanistica. Carattere non precario di opere su ruote.

La mera collocazione di un'opera su ruote non la sottrae di per sé al regime penalistico di cui al reato per cui è condanna, atteso che ciò che rileva per escludere la precarietà di un'opera non è la sua apposizione su ruote ma la sua stabile collocazione, che ben può derivare dalla forza di gravità che impone l'inserimento dell'opera sul terreno. E invero, integra il reato di costruzione edilizia abusiva (art. 44, comma primo, lett. b), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) la collocazione su un'area di una "casa mobile" con stabile destinazione abitativa, in assenza di permesso di costruire, perché quest'ultimo non è necessario, ai sensi dell'art. 3 del citato d.P.R. (come modificato dalla l. 3 agosto 2013, n. 98 e dalla l. 23 maggio 2014, n. 80), per i soli interventi in cui ricorrono contestualmente i requisiti di cui al comma primo, lett. e 5), del predetto art. 3 (collocazione all'interno di una struttura ricettiva all'aperto, temporaneo ancoraggio al suolo, conformità alla normativa regionale di settore, destinazione alla sosta ed al soggiorno, necessariamente occasionali e limitati nel tempo, di turisti).

Cass., Sez. III, n. 20857, del 9 maggio 2024 (dep. 28 maggio 2024), Pres. Ramacci, rel.
Galanti, Ric. Capasso.

Urbanistica. Principio di proporzionalità e demolizione degli abusi edilizi.

Il giudice, nel dare attuazione all'ordine di demolizione di un immobile abusivo adibito ad abituale abitazione di una persona, è tenuto a rispettare il principio di proporzionalità enunciato dalla giurisprudenza convenzionale nelle sentenze della Corte EDU Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria del 21/04/2016 e Kaminskas c. Lituania del 04/08/2020, valutando la disponibilità, da parte dell'interessato, di un tempo sufficiente per conseguire, se possibile, la sanatoria dell'immobile o per risolvere, con diligenza, le proprie esigenze abitative, la possibilità di far valere le proprie ragioni dinanzi a un tribunale indipendente, l'esigenza di evitare l'esecuzione in momenti in cui sarebbero compromessi altri diritti fondamentali, come quello dei minori a frequentare la scuola, nonché l'eventuale consapevolezza della natura abusiva dell'attività edificatoria (fattispecie in cui l'autore dell'illecito edilizio è stato ritenuto pienamente consapevole dell'illiceità del proprio agire ben prima



della condanna penale avendo commesso abusi edilizi e violazioni di sigilli ed erano trascorsi 13 anni dall'emissione dell'ordine di demolizione).

Cass., Sez. III, n. 18895, del 17 aprile 2024 (dep. 14 maggio 2024), Pres. Ramacci, Rel. Mengoni, Ric. Pala.

Urbanistica. Patteggiamento e ordine di demolizione.

La novella introdotta nell'art. 445, comma 1-bis, cod. proc. pen. non si applica alla demolizione in esame, in quanto l'art. 31, d.P.R. n. 380 del 2001 non costituisce espressione di una "disposizione di legge diversa da quella penale che equipara la sentenza di cui all'art. 444 cod. proc. pen. a quella di condanna", ma l'esplicitazione di un potere sanzionatorio, non residuale o sostitutivo ma autonomo rispetto a quelli dell'autorità amministrativa, attribuito dalla legge al giudice penale.
