

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)



**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 ecoreati 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 interrottive 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 farraginosa, 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.) fugge 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.