

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



NUMERO 3\2024

- **Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria dei reati ambientali alla luce della direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente di G.M. VAGLIASINDI**
- **Soglie di punibilità e modelli di selezione quantitativa dell'illecito nella nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente di E. PENCO**
- **La confisca "allargata" nel micro-sistema degli ecodelitti. Evoluzioni ed involuzioni normative tra diritto interno e fonti sovranazionali di M. PIERDONATI**
- **Il ripristino dello stato dei luoghi nel sistema francese di protezione penale dell'ambiente. Scenari presenti e futuribili alla luce della direttiva (UE) 2024/1203 di F. HELFERICH**
- **Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)**



**SOGLIE DI PUNIBILITÀ E MODELLI DI SELEZIONE QUANTITATIVA
DELL'ILLECITO NELLA NUOVA DIRETTIVA EUROPEA SULLA TUTELA PENALE
DELL'AMBIENTE**

**THRESHOLDS OF CRIMINAL LIABILITY AND QUANTITATIVE SELECTION
MODELS OF CRIMES IN THE NEW EUROPEAN DIRECTIVE ON CRIMINAL
PROTECTION OF THE ENVIRONMENT**

di Emmanuele PENCO

Abstract. La tecnica delle soglie di punibilità assume rilievo centrale anche nella tutela penale dell'ambiente. Lo scritto si sofferma sulla matrice eurounitaria di tale modello di selezione quantitativa dell'illecito, evidenziando le criticità dimostrate dai parametri ponderali previsti nella Direttiva (CE) n. 2008/99 e analizzando le novità previste sul punto dalla nuova Direttiva (UE) n. 2024/1203. Quest'ultima, in particolare, introduce un sistema di indicatori sintomatici volti a guidare l'interprete nel giudizio circa l'integrazione della soglia formulata in modo indeterminato. La soluzione adottata a livello sovranazionale, pur meritoria nel suo obiettivo di garantire una maggiore armonizzazione della disciplina penale-ambientale, presenta taluni profili critici, che emergono soprattutto nella prospettiva del recepimento a livello interno della Direttiva, alla luce delle peculiarità del nostro sistema di illeciti penali posti a tutela del bene-ambiente.

Abstract. The technique of establishing thresholds for punishability plays a central role in the criminal protection of the environment. This paper focuses on the European Union's influence on this quantitative model of selecting unlawful conduct, highlighting the issues arising from the weight-based parameters established by Directive (CE) n. 2008/99, and analyzing the novelties introduced by the new Directive (EU) n. 2024/1203. The latter, in particular, introduces a system of symptomatic indicators aimed at guiding the interpreter in determining whether an indeterminate threshold has been met. The solution adopted at the supranational level, while commendable in its aim of ensuring greater harmonization of environmental criminal law, presents certain critical issues, particularly in terms of transposition into domestic law, considering the peculiarities of our system of criminal offenses designed to protect the environment.

Parole chiave: Reati ambientali, soglie di punibilità, Direttiva ambiente

Key words: Environmental crimes, thresholds of punishability, environmental Directive



SOMMARIO: 1. Premessa. Le soglie di punibilità come modello di selezione quantitativa dei crimini ambientali: dalla Direttiva (CE) n. 2008/99 alla l. n. 68 del 2015. – 2. Le criticità del paradigma quantitativo e gli obiettivi fissati con la Proposta di Direttiva n. 2021/0422. – 3. Gli elementi ponderali nella Direttiva (UE) n. 2024/1203: l'espresso riferimento alla categoria delle "soglie quantitative o qualitative" – 3.1. (Segue): la riduzione del coefficiente di vaghezza mediante la previsione di indicatori sintomatici. – 4. Alcune riflessioni conclusive, guardando al possibile impatto delle soglie "eurounitarie" sul sistema interno.

1. Premessa. Le soglie di punibilità come modello di selezione quantitativa dei crimini ambientali: dalla Direttiva (CE) n. 2008/99 alla l. n. 68 del 2015.

La tutela penale dell'ambiente può essere a pieno titolo annoverata tra i settori nei quali viene sperimentata una peculiare tecnica di costruzione dell'illecito, volta a dare rilievo alla dimensione *lato sensu* quantitativa dell'offesa: quella delle soglie di punibilità¹.

Nonostante il campo d'elezione di siffatto modello di declinazione ponderale del reato sia tradizionalmente quello del diritto penale economico², il paradigma della legislazione "per soglia" si è dimostrato funzionale anche rispetto ai crimini ambientali in ragione di talune caratteristiche peculiari dell'oggettività giuridica di riferimento. È risaputo, infatti, come proprio la natura macroscopica, poliedrica e multiforme del referente assiologico costituito dal bene-ambiente abbia

¹ Con riferimento alla tecnica delle soglie di punibilità v., in generale, FALCINELLI, *Le soglie di punibilità tra fatto e definizione normo-culturale*, Torino, 2007; Ead., *Punibilità (soglie di)*, in *Dig. disc. pen., Agg.*, Torino, 2005, 1255 ss.; GALLO, *Soglie di punibilità*, in *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia* (a cura di CAVALIERE - LONGOBARDO - MASARONE - SCHIAFFO - SESSA), Napoli, 2017, 463 ss.; MANDUCHI, *Il ruolo delle soglie di punibilità nella struttura dell'illecito penale*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2003, 1210 ss.; ROMANO, *Teoria del reato, punibilità, soglie espresse di offensività (e cause di esclusione del tipo)*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci* (a cura di DOLCINI - PALIERO), Milano, 2006, II, 1721. Volendo, per un approfondimento monografico in relazione a siffatta tecnica di costruzione dell'illecito penale, rinviamo al nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, Torino, 2023. Più specificamente, in relazione al ricorso alle soglie di punibilità nel diritto penale dell'ambiente, v. per tutti BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008; D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2012; RUGA RIVA, *Tutela penale dell'ambiente. Parte generale*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio* (a cura di PELISSERO), in *Trattato teorico-pratico di diritto penale* (diretto da PALAZZO - PALIERO), XI, Torino, 2019, 3 ss.

² A venire in rilievo sono, in particolare il settore dei reati tributari, delle false comunicazioni sociali (nel sistema di cui al d. lgs. 11 aprile 2002, n. 61), delle frodi nelle sovvenzioni pubbliche, dell'usura: per una panoramica generale dei diversi ambiti del diritto penale dell'economia nei quali viene sperimentata la tecnica in parola, rinviamo ancora al nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 15 ss.



condotto lo sviluppo delle scelte di politica criminale nella materia *de qua* in una duplice direzione³: da un lato, si è affermata la tendenza ad attribuire rilievo a una dimensione *funzionale*, legata alla pianificazione e al controllo da parte dell'autorità Amministrativa nei diversi settori interessati; dall'altro, è emersa l'esigenza di perimetrare l'intervento sanzionatorio penale entro le sole offese dell'interesse di riferimento che abbiano assunto una certa *significatività*, sia essa nella forma del pericolo reale ovvero in quella del danno⁴. Ebbene, la tecnica delle soglie di punibilità si è dimostrata strumento efficace nell'ottica di entrambe queste linee evolutive: basti pensare, *in primis*, all'opzione volta a fondare l'illecito penale sulla violazione di *limiti-soglia* fissati in sede amministrativa e provvedimentale, nella prospettiva di individuare quei valori tabellari ai quali devono attenersi le diverse attività umane al fine di evitare una compromissione delle matrici ambientali, in un orizzonte cronologico a lungo termine e in considerazione della particolare dimensione di serialità che tali attività frequentemente assumono⁵; ancora, il modello delle soglie è risultato idoneo a esprimere sul piano normativo quei parametri di *significatività* e *rilevanza* del danno o del pericolo ai quali informare la selezione delle condotte meritevoli delle più gravi sanzioni di natura penale, in particolare attraverso la valorizzazione di elementi ponderali non strettamente numerici, ma *quantitativamente indeterminati*⁶.

La rilevanza assunta nel settore che ci occupa da siffatti “concetti quantitativi” (*Mengenbegriffe*), peraltro, non è limitata alla nostra esperienza nazionale: la declinazione ponderale

³ Sulla ricostruzione del bene-ambiente come oggetto di tutela penale v. per tutti CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a «struttura sanzionatoria»*, Padova, 1996, 1 ss.; CATERINI, *Effettività e tecniche di tutela nel diritto penale dell'ambiente*, Napoli, 2017, 19 ss.; GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in *Riv. It. D.P.P.*, 1997, 1097 ss.; BERNASCONI, *Il reato ambientale*, cit., 10 ss.; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, 3 ss.; SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007, 14 ss. A venire in rilievo è, da ultimo, l'espresso richiamo alla tutela dell'ambiente entro l'art. 9, secondo comma, Cost., così come riformato dalla legge costituzionale, 11 febbraio 2022, n. 1; sul punto, per quanto rileva ai nostri fini, v. RUGA RIVA, *L'ambiente in costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, (a cura di DODARO - DOVA - PECORELLA - RUGA RIVA), Torino, 2022, 185 ss.

⁴ Con riferimento alle tecniche legislative di tipizzazione dell'illecito penale ambientale, anche in una prospettiva comparata, v. in particolare SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 84 ss.

⁵ Sul modello del valore-soglia quale tecnica di tipizzazione dell'illecito penale ambientale v. in particolare nella dottrina italiana BERNASCONI, *Il reato ambientale*, cit., 59 ss.; D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia*, cit., 343; RUGA RIVA, *Tutela penale dell'ambiente*, cit., 14 ss.

⁶ La categoria degli “elementi quantitativi indeterminati” era già stata tematizzata da PALAZZO, *Elementi quantitativi indeterminati e loro ruolo nella struttura della fattispecie*, in *Riv. It. D.P.P.*, 1989, 1194 ss.; rispetto alla distinzione fra elementi quantitativi numerici ed elementi quantitativi indeterminati rinviamo al nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 225 ss. In particolare, sul ricorso a indici quantitativi formulati in modo indeterminato nel tipo di illecito ambientale v. RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in questa *Rivista*, n. 4/2018, 22 ss.



del reato ambientale in effetti, pur nelle specificità che caratterizzano le diverse legislazioni nazionali, costituisce un *fil rouge* che lega l'esperienza di molti ordinamenti continentali⁷; una delle ragioni della diffusione di siffatto modello può essere individuata nella comune matrice eurounitaria della disciplina penal-ambientale, la quale conosce – essa stessa – una forma di gradazione quantitativa dell'illecito.

In questo senso, già guardando al sistema delineato con la Direttiva (CE) n. 2008/99, ben si può rilevare come il prototipo di reato ambientale incentrato sul “duplice requisito della *illiceità* e della *potenzialità offensiva* delle condotte punite”⁸ offrisse rilievo, più o meno esplicito, a soglie quantitative⁹. Così, da un lato, il significato della natura “illecita” delle condotte richiamate dalla norma comunitaria si misurava *indirettamente* (anche) sul superamento dei limiti-soglia fissati per le diverse matrici ambientali, posto che molti degli atti comunitari richiamati negli allegati A e B della Direttiva (la cui violazione, *ex art. 2, lett. a*), rilevava ai fini dell'interpretazione della clausola espressa di illiceità) avevano a oggetto proprio l'individuazione di valori-limite di riferimento per scarichi ed emissioni di diverse sostanze pericolose¹⁰; dall'altro, la normativa europea in parola – nel costruire un modello di reato improntato al danno ovvero al pericolo concreto¹¹ – ricorreva *direttamente* alla tecnica degli “*indici quantitativi non numerici*”¹², al fine di ridurre “*l'ambito della punibilità ai soli comportamenti disfunzionali [...] in concreto lesivi dei beni protetti*”¹³: a venire in rilievo era, in questo senso, il richiamo alla *gravità* delle lesioni e alla *rilevanza* dei danni alla qualità

⁷ Sul punto v. ancora RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 22 ss.

⁸ Così SIRACUSA, *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.*, 2009, 877.

⁹ Il riferimento è al modello di illecito di cui all'art. 3 della Direttiva (CE) n. 2008/99, in relazione al quale v. STEA, *Le coordinate sovranazionali del diritto penale dell'ambiente*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente* (diretto da CORNACCHIA - PISANI), Bologna, 2018, 72 ss.; LO MONTE, *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2009, 231 ss.; SIRACUSA, *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova*, cit., 863 ss.; VAGLIASINDI, *The EU Environmental Crime Directive*, in *Environmental crime in Europe* (a cura di FARMER - FAURE - VAGLIASINDI), Oxford-Portland, 2017, 31 ss.; VERGINE, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in *Amb. Svil.*, 2009, 5 ss.

¹⁰ Con riferimento a tale tecnica di costruzione dell'illecito v. in particolare SIRACUSA, *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova*, cit., 889 ss.

¹¹ Su tale approccio della legislazione eurounitaria v., pur con diversità di accenti, LUCIFORA, *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell'ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2019, 202 ss.; STEA, *Le coordinate sovranazionali del diritto penale dell'ambiente*, cit., 73; SIRACUSA, *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova*, cit., 878; VERGINE, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, cit., 9 ss. In particolare, evidenziavano la declinazione quantitativa dell'evento dannoso o pericoloso per l'ambiente o la salute umana VAGLIASINDI, *The EU Environmental Crime Directive*, cit., 46 ss. e RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 3.

¹² Così li definiva RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 3.

¹³ SIRACUSA, *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova*, cit., 878.



di aria, acqua e suolo provocati (o provocabili) dalla condotta vietata¹⁴, così come alla *significatività* del deterioramento causato dal comportamento umano¹⁵, ovvero ancora alla irrilevanza penale delle azioni con *impatto trascurabile* sul bene di riferimento¹⁶.

La valorizzazione di siffatti elementi quantitativi risultava coerente con l'approccio sotteso alla Direttiva del 2008, volto a individuare uno *standard* comune minimo riferito agli interventi necessari per la repressione dei soli reati più gravi¹⁷; in questo senso occorre peraltro rilevare come la legislazione comunitaria abbia sperimentato la tecnica della gradazione dei modelli di illecito (e di risposta sanzionatoria) secondo parametri ponderali – ora elastici, ora strettamente numerici – anche in altri settori, nei quali pure veniva in gioco l'esercizio di una competenza “accessoria” rispetto all'attuazione di politiche europee: si pensi, ad esempio, all'ambito degli abusi di mercato, con la Direttiva MAD II del 2014, e alla protezione degli interessi finanziaria dell'Unione, di cui alla Direttiva PIF del 2017¹⁸.

Tornando alla dimensione della tutela penale dell'ambiente, è ben noto come il modello eurounitario abbia influenzato (ancorché tardivamente) il legislatore interno nella costruzione del sistema codicistico degli eco-delitti operata dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, ove l'elemento quantitativo assume rilievo in conformità al paradigma di illecito penale ambientale elaborato in sede sovranazionale¹⁹. In questo senso, nella richiamata prospettiva di rilevanza *indiretta* del dato ponderale, viene in gioco la clausola di illecità speciale prevista agli artt. 452-*bis* e 452-*quater* c.p., i quali richiedono che l'inquinamento o il disastro siano cagionati “abusivamente”²⁰: ferme le criticità

¹⁴ Il riferimento era alle attività di scarico, emissione, immissione (art. 3, lett. a) della Direttiva), raccolta, trasporto, recupero o smaltimento di rifiuti (art. 3, lett. b) della Direttiva), esercizio di un impianto (art. 3, lett. d) della Direttiva), produzione e lavorazione di materiali nucleari o sostanze radioattive (art. 3, lett. e) della Direttiva).

¹⁵ Così l'art. 3, lett. h) della Direttiva, con riferimento all'habitat all'interno di un sito protetto.

¹⁶ In questo senso l'art. 3, lett. f) e lett. g) della Direttiva, con riferimento alle condotte aventi ad oggetto specie animali o vegetali selvatiche protette.

¹⁷ Sull'approccio del *minimum standard*, che permeava la Direttiva del 2008, v. per tutti BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, n. 2/2012, 43 ss.

¹⁸ Viene così a delinearsi una specifica categoria di “soglie eurounitarie”, rispetto alla quale rinviamo alle considerazioni sviluppate nel nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 381 ss.

¹⁹ Sulla matrice comunitaria dell'intervento della l. 68 del 2015, con particolare riferimento alla peculiare declinazione quantitativa che interessa alcuni delitti ambientali, v. DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017, 34 ss.; RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 2 ss.

²⁰ Con riferimento alla clausola in parola e alla relativa matrice sovranazionale v. per tutti AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2016, 305 ss.; BELL - VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, n. 2/2015, 77 ss.; BOSI, *Rilevanza delle condotte realizzate abusivamente tra rischio ed evento ambientali*, 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, 2017, 53 ss.; CORNACCHIA, *Inquinamento ambientale*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente* (diretto da CORNACCHIA - PISANI), cit., 108 ss.; DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale*



legate a un così generico richiamo a un'attività inquinante posta in essere *contra ius*²¹, è stato evidenziato come il parametro della *illiceità* della condotta possa comunque essere integrato anche dalla violazione dei limiti tabellari fissati in via normativa o provvedimentale²². Di contro, l'elemento quantitativo assume un significato *diretto* rispetto alla declinazione ponderale dell'evento di "deterioramento o compromissione" che caratterizza la fattispecie di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* c.p., il quale – sulla scorta della necessaria *rilevanza* del danno ambientale di cui all'art. 3 della Direttiva – deve risultare "significativo e misurabile"²³.

2. Le criticità del paradigma quantitativo e gli obiettivi fissati con la Proposta di Direttiva n. 2021/0422.

Prendendo in considerazione in particolare il profilo di rilevanza *diretta* assunto nella richiamata esperienza di legislazione comunitaria dalle soglie quantitative "indeterminate" (*gravità, rilevanza, significatività, non trascurabilità*), occorre sottolineare come tale paradigma, funzionale – si è detto – nell'ottica di individuare un *minimum standard* di riferimento per le diverse esperienze nazionali, si sia invero rivelato foriero di incertezze applicative nella prospettiva del recepimento sul piano interno delle prescrizioni comunitarie. È innegabile, infatti, come gli indici ponderali non numerici presentino una latente tensione con i canoni di tassatività e sufficiente precisione propri

dell'ambiente, Roma, 2017, 168 ss.; MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in www.penalecontemporaneo.it, 17 dicembre 2015, 13 ss.; PAVICH, *Reati di inquinamento ambientale e disastro ambientale: prime questioni interpretative*, in *Cass. Pen.*, 2017, 405 ss.; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 257 ss.; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, n. 2/2015, 202 ss.; TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2021, 79 ss.

²¹ La questione controversa, in questo senso, attiene alla rilevanza ai fini dell'integrazione della clausola della violazione di norme non strettamente attinenti alla materia ambientale; sul punto, per tutti, RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, in [penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 22 novembre 2016, 2 ss. Più in generale, v. le considerazioni critiche rispetto a tale elemento di fattispecie elaborate da CATENACCI, *La legge sugli eco-reati ed i suoi principali nodi problematici*, in *Il nuovo diritto penale ambientale* (a cura di MANNA), Roma, 2016, 7 ss.

²² In questo senso DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, cit., 169. Sul punto v. anche RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 261, e MELZI D'ERIL, *L'inquinamento ambientale*, in *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza* (a cura di RUGA RIVA), Torino, 2017, 29 ss., ove viene riportato un caso in cui la Corte di cassazione ha ritenuto integrato il parametro dell'abusività della condotta in un'ipotesi di violazione di un limite tabellare solo consigliato.

²³ Con riferimento a tale caratterizzazione dell'evento contemplato dalla fattispecie di cui all'art. 452-*bis* c.p., espressiva del cambio di paradigma del diritto penale ambientale rispetto alla logica tradizionale delle contravvenzioni ambientali, v. *ex multis* CORNACCHIA, *Inquinamento ambientale*, 105 ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 80 ss.; RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2021, 553 ss.; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 262 ss.



della materia penale²⁴, sicché tanto con riferimento al paradigma eurounitario, quanto rispetto alla sua traduzione nel nostro sistema codicistico, la dottrina non ha mancato di evidenziare alcuni profili critici. Nella prima prospettiva, sono stati segnalati i rischi sottesi a una formulazione troppo ampia della figura comune di riferimento, specie in relazione al requisito centrale della lesione (effettiva o potenziale) all'ambiente e alla salute umana²⁵; sul piano interno, invece, è stata stigmatizzata la vaghezza delle espressioni utilizzate dal legislatore, soprattutto in ragione dell'assenza di espressi parametri che possano guidare il giudizio ponderale che l'interprete è chiamato a svolgere²⁶.

Delle criticità proprie – in particolare – del modello sovranazionale di riferimento si sono avvedute anche le istituzioni eurounitarie le quali, avviata la riflessione sull'opportunità di una riforma del sistema di regolamentazione comune in materia di protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, hanno espressamente attenzionato la problematica della tecnica definitoria dell'illecito ambientale²⁷.

A rilevare è in questo senso la Proposta di Direttiva n. 2021/0422 presentata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2021, elaborata sulla scorta dei risultati del monitoraggio sull'implementazione della Direttiva del 2008, avviato dalla Commissione nel 2016 e concluso nel 2020²⁸. Nell'ampia relazione esplicativa che precede la formulazione della proposta di articolato veniva chiaramente messo in evidenza come una delle principali cause della scarsa effettività della Direttiva del 2008 fosse proprio la presenza di “*diverse definizioni poco chiare utilizzate per*

²⁴ Sul problematico rapporto tra elementi quantitativi indeterminati e principio di sufficiente precisione del precetto penale sia consentito il rinvio al nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 353 ss.

²⁵ Sul punto v. in particolare LO MONTE, *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, cit., 240; VERGINE, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, cit., 11.

²⁶ In questo senso è diffuso il giudizio critico circa la tendenziale indeterminatezza della caratterizzazione qualitativa richiesta dalla fattispecie incriminatrice di cui all'art. 452-bis c.p.; sul punto, per tutti, CATENACCI, *La legge sugli eco-reati ed i suoi principali nodi problematici*, cit., 7 ss.; CORNACCHIA, *Inquinamento ambientale*, cit., 106; MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit., 5; RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 553; RICCARDI, *L'inquinamento ambientale: quando il deficit di precisione “compromette” il fatto tipico*, in *penalecontemporaneo.it*, 8 marzo 2017, 120 ss.; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “ecodelitti”*, cit., 205.

²⁷ Sul punto, per una panoramica del percorso di revisione della Direttiva del 2008, v. da ultimo SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in questa *Rivista*, n. 2/2024, 39 ss.

²⁸ Gli esiti del monitoraggio della Commissione sono riportati nel report *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*, pubblicato in *eur-lex.europa.eu*. Con riferimento invece alla Proposta di Direttiva del 2021, v. le considerazioni di ONOFRJ, *Proposta per una Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale: nuove frontiere nella lotta ai crimini ambientali in Europa*, in *sistemapenale.it*, 5 luglio 2022.



*descrivere i reati ambientali*²⁹, tanto che uno dei sei obiettivi che il nuovo testo si proponeva era proprio quello di implementare l'effettività del contrasto alla criminalità ambientale “*chiarendo o eliminando i termini vaghi utilizzati nelle definizioni di reato ambientale*”³⁰. Fra questi termini “vaghi” venivano espressamente ricompresi i già richiamati “indici quantitativi non numerici”³¹ del “danno rilevante” (“*substantial damage*”) alle matrici ambientali e della “quantità trascurabile” (“*negligible quantity*”), oltre al requisito della “possibilità” che le condotte causino un danno ambientale (“*likely to cause damage*”). In effetti, come già anticipato, il ricorso a parametri formulati in modo marcatamente elastico aveva portato a soluzioni adottate a livello nazionale fortemente disomogenee, che andavano dalla pedissequa trasposizione delle formule utilizzate in sede sovranazionale a una puntuale traduzione di queste ultime in termini strettamente numerico-quantitativi³².

Proprio nell'ottica di contenere il margine di discrezionalità per i singoli Stati membri connotato al ricorso a clausole quantitative aperte³³, la Commissione, nella costruzione di una nuova Direttiva, riteneva opportuno introdurre un'elencazione espressa e non esaustiva di circostanze da prendere in considerazione nell'interpretazione di tali soglie quali-quantitative, prevedendo che gli Stati membri espressamente le contemplassero nella loro legislazione nazionale³⁴. Così, per valutare se la condotta avesse causato un “danno rilevante”, si proponeva di guardare, fra l'altro, alle condizioni di partenza dell'ambiente interessato, alla durata, alla gravità, alla diffusione e alla reversibilità del danno medesimo³⁵; allo stesso modo, per la determinazione del concetto di “quantità trascurabile” si ipotizzava di fare riferimento al numero di elementi interessati dall'illecito, alla

²⁹ Così la relazione alla Proposta di Direttiva, in *eur-lex.europa.eu*, p. 9, ove vengono esposti i risultati della richiamata attività di valutazione dell'applicazione e degli effetti della Direttiva (CE) n. 2008/99 condotta dalla Commissione europea.

³⁰ Si tratta dell'obiettivo n. 2, esposto alla p. 2 della relazione.

³¹ V. *supra*, nota n. 12.

³² Sul punto, con riferimento ai diversi modelli di recepimento della Direttiva del 2008, v. RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 2 ss.; SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, cit., 43 ss.

³³ Con riferimento all'utilizzo delle clausole generali nella formulazione delle norme penali, e alle problematiche che ne conseguono, v. CASTRONUOVO, *Tranelli del linguaggio e “nullum crimen”*. *Il problema delle clausole generali nel diritto penale*, in *Leg. Pen.*, 5 giugno 2017; PALAZZO, *Sui rapporti tra clausole generali e diritto penale (una stridente contraddizione o un'inevitabile coesistenza)?*, in *Il ruolo delle clausole generali in una prospettiva multidisciplinare* (a cura di SACCHI), Milano, 2021, 1 ss.

³⁴ Così, in particolare, il *Considerando* n. 11 della Proposta di Direttiva.

³⁵ Rileva in questo senso l'art. 3, par. 3, della Proposta di Direttiva.



misura in cui la condotta eccede i valori-soglia o gli altri parametri stabiliti, allo stato di conservazione di flora e fauna interessate, al costo del ripristino del danno ambientale³⁶.

L'opzione volta a confermare il ricorso in sede eurounitaria alla tecnica legislativa delle soglie ponderali nella formulazione dell'illecito penale ambientale, pur con uno sforzo di maggiore tassativizzazione e riduzione del coefficiente di vaghezza, è stata in effetti confermata nel testo definitivo della Direttiva (UE) n. 2024/1203, con la quale l'Europa ha imboccato la strada di una rinnovata armonizzazione delle legislazioni nazionali al fine di un più efficace contrasto alla criminalità ambientale³⁷.

3. Gli elementi ponderali nella Direttiva (UE) n. 2024/1203: l'esplicito riferimento alla categoria delle "soglie quantitative o qualitative".

In sostanziale conformità rispetto a quanto previsto nella Proposta del 2021, la Direttiva del 2024 attribuisce un rilievo centrale alle soglie di punibilità, quali elementi selettivi nella costruzione della struttura offensiva delle fattispecie penali ambientali. L'importanza assunta da siffatta tecnica di redazione della norma emerge già nell'ampio novero di Considerando che precedono l'articolazione normativa³⁸, ove il legislatore europeo – a quanto ci consta, per la prima volta – richiama espressamente la categoria delle soglie quali elementi funzionali alla perimetrazione della rilevanza penale del fatto³⁹.

Il riferimento è, in particolare, al Considerando n. 9, che enuncia le caratteristiche essenziali del modello di reato ambientale delineato in sede eurounitaria; sul piano oggettivo – specifica la

³⁶ Così l'art. 3, par. 5, della Proposta di Direttiva.

³⁷ Sulla Direttiva del 2024 v. in generale i contributi di AMENDOLA, *La nuova direttiva ecocreati: un primo sguardo generale*, in *osservatorioagromafie.it*; PIFARRÉ DE MONER, *Ambiente, sostenibilità e politica criminale europea: la nuova direttiva penale della UE e il suo impatto sull'ordinamento spagnolo*, in questa *Rivista*, n. 2/2024, 1 ss.; RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, ivi, 67 ss.; SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, cit., 39 ss.

³⁸ SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, cit., 49, rileva come l'elevato numero di Considerando, insieme al ricorso a un modello di armonizzazione "di tipo totalizzante che investe tutti gli elementi del reato", sia frutto dello sforzo del normatore eurounitario nel senso di garantire l'effettivo riavvicinamento delle diverse legislazioni statali in materia penale-ambientale.

³⁹ Nonostante la tecnica di gradazione quantitativa della figura di illecito – come già rilevato – fosse stata sperimentata anche nella Direttiva MAD II del 2014 e nella Direttiva PIF del 2017, in quei testi normativi non si rinveniva un esplicito riferimento all'utilizzo delle "soglie". Soltanto al Considerando n. 18 della Direttiva PIF, a ben vedere, è contenuto un richiamo alla possibilità di una "soglia esplicita per un danno o vantaggio considerevole", in relazione però alla struttura delle fattispecie penali nelle singole legislazioni nazionali; nel caso della Direttiva n. 2024/1203, invece, il legislatore europeo si riferisce al modello delle soglie quale tecnica propria del diritto eurounitario, funzionale alla costruzione di uno *standard* comune di riferimento. Sul tema, per ulteriori approfondimenti, sia consentito ancora il rinvio al nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 381 ss.



Direttiva – la condotta “*dovrebbe essere illecita*”⁴⁰ e – “*se del caso*” – caratterizzata da una “*soglia quantitativa o qualitativa che è necessario superare affinché tale condotta costituisca reato*”.

Di primario interesse, ci sembra, è il riferimento espresso a una duplice categoria di soglie di punibilità, quelle *quantitative* e quelle *qualitative* (“*quantitative or qualitative thresholds*” nel testo inglese, e “*seuil quantitatif ou qualitatif*” in quello francese). In particolare, dal successivo Considerando n. 13 emerge come con l’espressione “soglia qualitativa” il legislatore europeo intenda riferirsi al requisito della *gravità* delle conseguenze della condotta per la salute ovvero della *rilevanza* del danno provocato alle diverse matrici ambientali⁴¹; conseguentemente, il richiamo alle soglie “quantitative” deve essere inteso come rivolto a quelle fattispecie nelle quali la rilevanza penale della condotta è prevista soltanto nel caso in cui l’oggetto materiale della stessa (il rifiuto, l’esemplare di specie animale o vegetale protetta, la materia prima) si caratterizzi per una *quantità non trascurabile*, alla stregua (anche) di quei valori-limite fissati in sede normativa ovvero con atto autorizzativo i quali – come avremo modo di vedere – vengono in rilievo in via indiretta nel *corpus* della nuova Direttiva.

Ora, l’esplicito (e inedito) richiamo alla doppia natura, quantitativa e qualitativa, della soglia ci pare costituisca una significativa legittimazione “autentica” della prospettiva volta a ricomprendere entro un’unica categoria concettuale – quella, appunto, delle soglie di punibilità – tutti gli elementi di selezione dell’illecito aventi un significato ponderale, siano essi espressi attraverso valori numerici ovvero mediante formule elastiche⁴². Una prospettiva, quest’ultima, coltivata da una parte della nostra dottrina penalistica, nell’ottica di individuare tanto quei profili di disciplina che accomunano – sul piano di sistema – le soglie quantitative e quelle qualitative, quanto le specificità di ciascun modello, con un’attenzione particolare alle criticità sottese al paradigma degli “*elementi quantitativi indeterminati*”⁴³.

⁴⁰ Resta, dunque, il ricorso alla clausola espressa di illecità, già presente nel modello della Direttiva del 2008; sul punto, per tutti, v. SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, cit., 60.

⁴¹ Il Considerando in parola riconosce in questo senso come “[a]lcuni reati definiti dalla presente direttiva comprendono una soglia qualitativa per determinare se la condotta costituisca un reato ambientale, segnatamente il fatto che tale condotta determini il decesso o provochi lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, dell’acqua o del suolo, o a un ecosistema, alla fauna o alla flora”.

⁴² Sulla distinzione fra soglie “quantitative” e soglie “qualitative” sia consentito il rinvio al nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 225 ss.

⁴³ Sul punto v. in particolare – ancorché con riferimento a soglie previste in settori diversi dell’ordinamento penale – PALAZZO, *Elementi quantitativi indeterminati*, cit., 1194 ss.; CONSULICH, *La giustizia e il mercato. Miti e realtà di una tutela penale dell’investimento mobiliare*, Milano, 2010, 352 ss.; in generale, per la riconduzione di entrambe le tipologie di soglia entro un’unica categoria concettuale, rinviamo al nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 228 ss.



Nella dimensione eurounitaria, come già ampiamente anticipato, il profilo maggiormente problematico legato al ricorso a soglie quali-quantitative era quello dell’eccessiva vaghezza dei parametri introdotti con la Direttiva del 2008, foriera di una mancata armonizzazione delle legislazioni nazionali in ragione del tasso di discrezionalità residua del quale hanno beneficiato gli Stati membri. Per far fronte a queste criticità, secondo le indicazioni già contenute nella Proposta del 2021, la Direttiva del 2024 ha ulteriormente affinato la tecnica della legislazione per soglia, prevedendo a livello positivo *“un elenco non esaustivo di elementi che devono essere tenuti in considerazione, ove pertinenti, dalle autorità competenti nel valutare se le soglie qualitative e quantitative utilizzate per definire i reati ambientali siano state raggiunte”*⁴⁴.

3.1. (Segue): la riduzione del coefficiente di vaghezza delle soglie mediante la previsione di indicatori sintomatici.

Nell’ampio novero di fattispecie di reato descritte all’art. 3 della Direttiva⁴⁵ il legislatore eurounitario ricorre sistematicamente alle soglie qualitative o quantitative richiamate nel già citato Considerando n. 9.

A venire in rilievo è, in primo luogo, il requisito della *rilevanza* del danno (effettivo o potenziale) alle diverse matrici di riferimento, il quale sovente si accompagna alla causazione (o possibile causazione) del decesso o di lesioni *gravi* alle persone, determinando in questo senso una sovrapposizione tra l’ambito di tutela della salute pubblica e quello dell’ambiente⁴⁶. L’elemento dei “danni rilevanti” determinati (o potenzialmente determinabili) ai corpi recettori, a un ecosistema, alla flora o alla fauna risulta presente in una pluralità di figure di illecito elencate al paragrafo 2 dell’art. 3 della Direttiva; si tratta, in particolare: della fattispecie base di inquinamento di cui alla lett. a), che punisce gli scarichi, le emissioni e le immissioni nocive nell’aria, nel suolo e nelle acque; della fattispecie di traffico di rifiuti non pericolosi di cui al n. ii) della lett. f); delle ipotesi di responsabilità per l’immissione sul mercato di prodotti o sostanze pericolosi, *ex* lett. b) e c); delle fattispecie di impiego di sostanze radioattive o pericolose, di cui alle lett. d) ed e); delle fattispecie legate alla costruzione, all’esercizio, alla chiusura di un impianto – di cui alle lett. j) e k) – ovvero all’esercizio

⁴⁴ Così il Considerando n. 25 della Direttiva del 2024.

⁴⁵ Si tratta di venti fattispecie di reato, un numero considerevolmente superiore rispetto a quello previsto nella precedente Direttiva del 2008, come rileva SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, cit., 51.

⁴⁶ Sul punto si rinvia ancora alle perspicue considerazioni critiche di SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, cit., 55 ss.



dell’attività estrattiva *ex lett. m)*. In tutti questi casi, la condotta assume rilevanza penale soltanto laddove “*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.

Il secondo elemento ponderale indeterminato utilizzato nella descrizione degli illeciti penali ambientali di cui al citato art. 3 è quello della *quantità non trascurabile*; si tratta, come già anticipato, di una caratterizzazione quantitativa che attiene all’oggetto materiale della condotta, e che interessa in particolare: le ipotesi in materia di rifiuti pericolosi e di spedizione di rifiuti di cui, rispettivamente, alla lett. f), n. i), e alla lett. g); i reati di offesa a specie animali o vegetali di cui alle lett. n) e o); la fattispecie relativa alle materie prime di cui alla lett. p).

Tanto la *rilevanza* del danno, quanto la *non trascurabilità* della quantità oggetto della condotta, è evidente, costituiscono elementi selettivi che di per sé ricalcano la tecnica già sperimentata nella Direttiva del 2008, ove – come si è visto – veniva parimenti utilizzato il parametro ponderale del danno “rilevante” ovvero della portata “non trascurabile” del *quantum* oggetto del reato. La novità della Direttiva 2024 consiste, secondo quanto riportato nel già citato Considerando n. 25, nella predisposizione a livello normativo di “*un elenco non esaustivo di elementi che devono essere tenuti in considerazione*” nella verifica circa l’avvenuta integrazione della soglia di punibilità.

In questo senso, il par. 6 dell’art. 3 prevede che “*nel valutare se il danno o il danno probabile è rilevante [...] si debba tenere conto, secondo il caso, di uno o più dei seguenti elementi: a) le condizioni originarie dell’ambiente colpito; b) la durata del danno (lunga, media o breve); c) la portata del danno; d) la reversibilità del danno*”. Al par. 8, invece, sono riportati gli indicatori dei quali tenere conto “*nel valutare se la quantità sia trascurabile o meno*” ai fini delle disposizioni in precedenza richiamate; si tratta, in particolare de: “*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 [...]; 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*”.

La funzione degli indici di cui ai parr. 6 e 8 si evince ancora una volta da quanto enunciato nel Considerando n. 25, e risulta declinata in una duplice direzione: da un lato, sul piano strettamente operativo, si tratta di elementi predisposti per facilitare il giudizio in ordine all’integrazione del



parametro selettivo, fornendo all’interprete alcuni elementi per la “*valutazione qualitativa*”⁴⁷ veicolata dalla natura indeterminata della soglia, nell’ottica – in definitiva – di “*garantire la certezza del diritto*”⁴⁸; dall’altro, e in una prospettiva più ampia, lo sforzo tassativizzante veicolato dagli indicatori dovrebbe ridurre gli spazi di discrezionalità dei legislatori nazionali, così agevolando una “*applicazione coerente della presente direttiva e una lotta più efficace alla criminalità ambientale*”⁴⁹.

Con riferimento, in particolare, al profilo richiamato per primo, è evidente la portata *tipizzante* degli indicatori in parola, che non possono essere qualificati come semplici indici probatori in ragione della loro stretta attinenza alla dimensione prettamente *sostanziale* della soglia formulata in modo indeterminato⁵⁰. Il dato normativo, tuttavia, specifica in modo molto chiaro come l’elencazione degli indici non debba essere intesa in senso esaustivo, e come gli stessi non debbano essere tutti necessariamente presenti al fine di ritenere integrata la soglia di riferimento, dovendo piuttosto essere valutati “secondo il caso”. Proprio in quest’ultimo senso ci pare conferente l’accostamento tra la tecnica utilizzata dalla Direttiva del 2024 e il modello della “*tipicità di contesto o per indicatori*”⁵¹, sperimentata dal legislatore nazionale (ad esempio) con riferimento alla fattispecie di cui all’art. 603-*bis* c.p., ma a ben vedere diffusa anche a livello sovranazionale⁵², che si sostanzia nella enunciazione di indici “*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 riferiscono*”⁵³.

Di là dalle soglie quantitative e qualitative alle quali abbiamo fatto riferimento, il legislatore della Direttiva opera uno sforzo di tassativizzazione mediante indicatori di un altro concetto che –

⁴⁷ In questi termini CONSULICH, *La giustizia e il mercato*, cit., 352, con riferimento in particolare alle soglie qualitative previste in materia di manipolazione del mercato.

⁴⁸ Così il Considerando n. 25 della Direttiva.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Per la riconducibilità delle soglie di punibilità alla dimensione del fatto tipico si rinvia alle considerazioni espresse in *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 265 ss., ove viene ricostruito – con gli opportuni riferimenti di dottrina e giurisprudenza – il dibattito inerente alla natura giuridica di siffatti elementi quantitativi.

⁵¹ Così SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, cit., 58.

⁵² Per il ricorso a tale tecnica redazionale, a livello interno, viene in rilievo in particolare la fattispecie di cui all’art. 603-*bis* c.p., in relazione alla quale v. per tutti DI MARTINO, *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2019; PECCIOLI, *I profili di sospetta illegittimità costituzionale del c.d. caporalato: la ragionevolezza del trattamento sanzionatorio e la determinatezza degli indici di sfruttamento*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2023, 1044 ss. Sul piano sovranazionale, invece, può essere richiamata quale esempio la normazione “per indicatori” alla quale ricorre tanto la Convenzione del Consiglio di Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005, quanto la Direttiva (UE) 2011/36, in relazione alla nozione di “vittima di tratta”; su quest’ultima ipotesi – rispetto a una complessa vicenda che ha di recente interessato la nostra Corte di cassazione – v. FAZZERI, *Stato di necessità ed interpretazione convenzionalmente conforme: la Corte di cassazione si pronuncia sulla “vittima di tratta”*, in *sistemapenale.it*, 26 marzo 2024.

⁵³ SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, cit., 59.



alla stregua degli esiti insoddisfacenti sul piano dell'armonizzazione della Direttiva del 2008 – era stato ritenuto eccessivamente vago: si tratta, in particolare, della possibilità che le condotte illecite di cui all'art. 3 provochino danni alle matrici ambientali e floro-faunistiche che vengono in rilievo. A ben vedere, il requisito della *potenzialità dannosa* delle condotte – il quale, come si è detto, si affianca sistematicamente all'effettiva causazione del danno – altro non costituisce se non il paradigma del *pericolo* che il modello europeo di reato ambientale prende in considerazione; proprio al fine di guidare il giudizio probabilistico che sta alla base della natura pericolosa della condotta⁵⁴, la Direttiva ha ritenuto opportuno fissare alcuni indicatori funzionali – questa volta – non già a significare l'avvenuta integrazione della soglia quale *elemento del fatto tipico*, quanto piuttosto a far emergere il *tipo di offesa* che fonda lo stesso illecito ambientale. Ebbene, in quest'ottica il par. 7 dell'art. 3 richiama la necessità di tenere conto, “*secondo il caso, di uno o più dei seguenti elementi: a) la condotta riguarda un'attività che è ritenuta rischiosa o pericolosa per l'ambiente o per la salute umana, e richiede un'autorizzazione che non è stata ottenuta o rispettata; b) in quale misura è superato un valore, una soglia regolamentare o un altro parametro obbligatorio stabilito nella legislazione dell'Unione o nazionale [...] o in un'autorizzazione rilasciata per l'attività pertinente; c) se il materiale o la sostanza è classificato come pericoloso o altrimenti elencato come nocivo per l'ambiente o la salute umana*”.

Pur essendo riferita a un elemento – quello del pericolo di danno – non strettamente attinente alla dimensione ponderale delle soglie, la tecnica della indicizzazione che qui viene in rilievo risulta comunque di interesse ai nostri fini, nella misura in cui attribuisce rilevanza indiretta all'avvenuto superamento dei valori-limite fissati in sede normativa o provvedimentale, a livello interno ovvero in sede sovranazionale. Parametri – questi sì – strettamente quantitativi, che dunque costituiscono nell'attuale assetto della normazione europea un indice di riferimento tanto per il giudizio circa la portata non trascurabile del *quantum* oggetto del reato – ai sensi del par. 8, lett. b) – quanto per la valutazione di sussistenza del pericolo di danno richiesto (laddove non vi sia una compromissione effettiva) ai fini della rilevanza penale del fatto.

4. Alcune riflessioni conclusive, guardando al possibile impatto delle soglie “eurounitarie” sul sistema interno.

⁵⁴ Sulla natura del pericolo quale “risultato di un giudizio” v. già GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. It. D.P.P.*, 1986, 700.



La formulazione delle disposizioni contenute ai parr. 6, 7 e 8 dell’art. 3 lascia pochi dubbi in ordine ai vincoli che il nuovo sistema di indicatori sintomatici pone in capo ai singoli Stati membri: il legislatore interno dovrà, in questo senso, “provved[ere] affinché”, nella valutazione circa l’integrazione del parametro ponderale, “si debba tenere conto, secondo il caso, di uno o più” di siffatti elementi in chiave tipizzante. Occorre dunque interrogarsi sulla reale efficacia “armonizzatrice” della tecnica casistica utilizzata in sede sovranazionale, nella quale il normatore europeo – lo si è visto – ripone importanti aspettative nella prospettiva di un recepimento coerente della Direttiva stessa.

In quest’ottica, un primo limite che è stato individuato attiene alla peculiare natura degli indici in parola, alla quale si è fatto in precedenza riferimento. Lo statuto in qualche modo *ibrido* di siffatti elementi, a cavallo fra la dimensione della tipicità e quella della prova, potrebbe in effetti portare alcuni Stati ad “*attribuire loro una portata meramente probatoria*”, laddove invece altri “*potrebbero considerarli alla stregua di elementi costitutivi del fatto tipico*”⁵⁵. Ebbene, rispetto a tale possibile dicotomia, il recepimento del modello europeo nella nostra legislazione interna sembra invero facilitato dalla circostanza per la quale – come si è evidenziato – l’ordinamento penale già conosce figure di illecito costruite secondo la richiamata tecnica della “tipicità per indicatori”, rispetto alla quale è stata peraltro ben evidenziata in giurisprudenza la funzione propria degli indici normativi quali “*criteri guida per l’interprete*”, significanti “[*la*] *sussistenza del fatto tipico*”, finalizzati a “*riempire di contenuto concreto*” il concetto elastico cui gli stessi si riferiscono⁵⁶.

Di là dalla effettiva natura degli indicatori *de quibus*, un profilo di rilievo attiene certamente alle concrete soluzioni normative attraverso le quali i singoli Stati potranno far sì che l’interprete “debba tenere conto” degli elementi in parola al fine del giudizio in ordine alla *rilevanza* del danno, alla natura *pericolosa* della condotta, alla quantità *non trascurabile* dell’oggetto del reato. In questo senso, non si può non rilevare come l’“*eccesso di precisione*”⁵⁷ dimostrato dal legislatore eurounitario lasci davvero poco spazio per la discrezionalità degli ordinamenti statuali, i quali dovranno recepire il riferimento agli indici di cui ai parr. 6, 7 e 8 in relazione agli elementi che, nelle fattispecie penali interne, corrispondono alle soglie “qualitative” e “quantitative” di cui alla Direttiva.

⁵⁵ Evidenzia questo rischio SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, cit., 65.

⁵⁶ In questi termini, con riferimento agli indicatori di cui al già citato art. 603-bis c.p., si sono espresse Cass. Sez. 4, n. 25756 del 12/05/2021, in *OneLegale*; Cass. Sez. 4, n. 45615 del 11/11/2021, *ivi*; Cass. Sez. 4, n. 9473 del 07/03/2023, *ivi*.

⁵⁷ L’efficace espressione è, ancora una volta, di SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, cit., 49.



La soluzione che ci sembra più facilmente percorribile, in questo senso, non può che essere quella della trasposizione letterale degli indicatori “di soglia”, stante i limiti a una loro riformulazione o modulazione che derivano dalla stessa tecnica redazionale utilizzata dal legislatore europeo, volta a costruire una fattispecie esplicativa in sé “perfetta”; una tendenza, quest’ultima, per nulla inedita nei più recenti interventi eurounitari in materia penale, rispetto ai quali è stato da tempo denunciato l’esercizio di una “*competenza che si fa sempre più diretta*” giacché ormai di frequente “*il legislatore europeo si [spinge] a disegnare con estrema precisione le condotte tipiche*” di talché “*il pigro legislatore nazionale potrebbe recepire la Direttiva [...], limitandosi a riprodurre le disposizioni*”⁵⁸.

Guardando più nello specifico al nostro sistema interno di tutela penale dell’ambiente, sorge peraltro la questione di quale sia il *locus* ordinamentale appropriato ove recepire gli indici formulati in sede sovranazionale; il tema si pone, in particolare, per gli elementi esplicativi dei concetti di *pericolo di danno* e di *rilevanza* di quest’ultimo. Ora, se – come si è detto in apertura – questi ultimi risultano strettamente connessi all’operare in sede eurounitaria del paradigma del (danno, o comunque) del pericolo *reale* per il bene-ambiente, non può non venire il rilievo la peculiarità della nostra legislazione in materia, volta ad attribuire ampio rilievo al modello del pericolo *astratto*. Gli indicatori riferiti al concetto di danno rilevante o di pericolo di danno rilevante, insomma, difficilmente troveranno un loro *ubi consistam* nel vasto pelago di illeciti penali ambientali costruiti sul modello dell’*abstraktes Gefährungsdelikt* disseminati – in particolare – all’interno del d. lgs. n. 152 del 2006. Più appropriata, invece, sarebbe una trasposizione degli indici eurounitari nel sistema codicistico degli ecodeitti, con particolare riferimento alla soglia qualitativa della *significatività* del deterioramento o della compromissione richiamata dalla fattispecie di cui all’art. 452-*bis* c.p., la quale potrebbe (*recte*, dovrebbe) a questo punto essere interpolata per offrire rilievo tipizzante alle “condizioni originarie” dell’ambiente, nonché alla “durata”, alla “portata” e alla “reversibilità” del danno. D’altronde, se – come era stato perspicuamente evidenziato – il “difetto” della soglia indeterminata prevista dal delitto di inquinamento ambientale “sta nel manico”, e cioè nello stesso modello comune europeo⁵⁹, il legislatore interno dovrà necessariamente tenere conto dell’evoluzione della normativa sovranazionale di riferimento, volta proprio a correggere quel “difetto” in chiave di una maggiore tassativizzazione del dato normativo.

⁵⁸ Così CONSULICH, *Manipolazione dei mercati e diritto eurounitario*, in *Le Società*, 2016, 203, con riferimento alle caratteristiche della Direttiva MAD II in materia di *market abuse*.

⁵⁹ RUGA RIVA, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 3.



Un ultimo profilo sul quale vogliamo soffermarci attiene proprio al tema da ultimo evidenziato, e cioè la pretesa efficacia tipizzante degli indicatori fissati ai citati parr. 6, 7 e 8. Ebbene, a una più attenta analisi degli stessi, ci sembra che la loro effettiva capacità di rendere *meno indeterminato* il parametro quantitativo (o probabilistico, nel caso del *pericolo*) di riferimento sia quantomeno dubbia. Possiamo chiederci, ad esempio, se il richiamo alla “durata”, alla “portata” e alla “reversibilità” del danno costituiscano indicazioni effettivamente risolutive per l’interprete nella valutazione circa la rilevanza (o meno) dello stesso; o ancora, se davvero il concetto di pericolo risulti maggiormente afferrabile guardando alla natura... *pericolosa* (e non autorizzata) della condotta o alla classificazione come... *pericoloso* del materiale oggetto della condotta stessa; o se davvero c’era bisogno di specificare che, per valutare se la *quantità* sia “trascurabile o meno” occorre guardare “al numero di elementi interessati”.

Insomma, alcuni (molti) di quelli che a tutta prima possono apparire come indici con efficacia chiarificatrice della portata semantica della soglia ci paiono piuttosto indicatori a loro volta eccessivamente generici, se non tautologici o del tutto ridondanti. Dotato di una maggiore portata tipizzante, invece, risulta l’indicatore relativo alla misura in cui è stato superato l’eventuale valore-limite di riferimento, richiamato tanto al par. 7 quanto al par. 8; in questo caso il parametro di giudizio consegnato all’interprete è infatti oggettivo, certo nella misura in cui declinato in chiave strettamente numerico-quantitativa, e dunque capace di “riempire di contenuto concreto”⁶⁰ il concetto elastico espresso dalla soglia qualitativa.

Proprio prendendo in considerazione la circostanza dell’avvenuto superamento del limite-soglia quale indicatore della portata concretamente pericolosa della condotta (ai sensi del citato art. 3, par. 7, della Direttiva) emergono due ulteriori riflessioni sulle quali, avviandoci alla conclusione, intendiamo in ultimo soffermarci.

In primo luogo, ci sembra si debba dubitare della reale idoneità dei valori soglia stabiliti in materia ambientale a fungere da indici di un’effettiva pericolosità della condotta. È ben noto, in questo senso, come i limiti-soglia che qui vengono in rilievo siano tendenzialmente ispirati a una logica marcatamente prevenzionistica, esprimendo gli stessi – di regola – un giudizio di *rischiosità* (più che di *pericolosità*) della condotta molto anticipato, significativamente distante non solo dalla effettiva

⁶⁰ Riprendiamo in questo senso le parole utilizzate dalla giurisprudenza richiamata *supra*, nota n. 56, con riferimento alla funzione degli indicatori di cui all’art. 603-*bis* c.p.



compromissione delle matrici di riferimento ma anche da una reale *mise en danger* delle stesse⁶¹. In questi settori la tecnica dei limiti-soglia – come abbiamo anticipato in sede di premessa – realizza un modello di tutela sostanzialmente orientato al futuro, che prende in considerazione la possibilità che la medesima condotta sia tenuta anche da altri soggetti e che (solo) in tale prospettiva si possa realizzare un pregiudizio all'interesse di riferimento nelle forme dell'*accumulative harm*⁶²; sicché il richiamo a *questi* valori-limite quali indicatori di un effettivo pericolo di danno (per di più, *rilevante*) ci sembra un'opzione quantomeno rivedibile.

Resta comunque fermo il fatto che, per la Direttiva del 2024, il superamento dei limiti quantitativi fissati per emissioni, scarichi, versamenti *et similia* debba fungere quale indice per valutare la pericolosità della condotta, assumendo così – lo si è già detto – una rilevanza penale soltanto in via *indiretta*. Ebbene, una tale funzione dei valori quantitativi in parola ci sembra significativa se posta a confronto con il modello implementato dal legislatore nostrano, ove invece i limiti-soglia assumono una rilevanza penale *diretta*, in quanto elementi costitutivi di una pluralità di fattispecie improntate al paradigma del pericolo astratto⁶³. Insomma, quello che per il legislatore europeo deve fungere da (mero) *indicatore tipizzante/probatorio* del pericolo che caratterizza la fattispecie criminosa, per il sistema penale-ambientale interno costituisce già *elemento selettivo* idoneo ad assegnare penale rilevanza alla condotta. È evidente in questo senso la marcata anticipazione della tutela che caratterizza le scelte di politica criminale implementate nel nostro ordinamento: scelte che, certamente, possono risultare maggiormente cautelative rispetto all'integrità dell'ambiente (anche nella prospettiva degli interessi delle generazioni future⁶⁴), ma che allo stesso tempo implicano una marcata flessibilizzazione delle garanzie offerte dal canone della offensività

⁶¹ Sulla logica precauzionale che tendenzialmente ispira la tecnica dei limiti-soglia, ben compendiata nel procedimento di individuazione e fissazione di detti limiti, v. per tutti D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia*, cit., 267 ss.; STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2003, 529 ss.; volendo, rinviamo anche al nostro *Limiti-soglia e responsabilità colposa. Il ruolo incerto delle soglie quantitative, dalla colpa specifica al rischio consentito*, in *Riv. It. D.P.P.*, 2019, 195 ss.

⁶² In questo senso i valori tabellari risultano funzionali in particolare a strutturare illeciti ascrivibili alla categoria dei c.d. *Kumulationsdelikte*, la cui rilevanza penale prescinde dall'offesa arrecata dal singolo comportamento e si giustifica invece nella prospettiva della possibile ripetizione di condotte analoghe da parte di altri soggetti: sul tema v. FEINBERG, *The Moral Limits of the Criminal Law, I, Harm to Others*, Oxford, 1984, 225 ss.; KUHLEN, *Umweltstrafrecht - auf der Suche nach einer neuen Dogmatik*, in *ZstW*, 1993, 697 ss.; SILVA SÁNCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, edizione italiana a cura di MILITELLO, Milano, 2004, 94 ss.

⁶³ Con riferimento alla riconducibilità degli illeciti penali ambientali caratterizzati da limiti-soglia al paradigma del reato di pericolo astratto v., per tutti, BERNASCONI, *Il reato ambientale*, cit., 125 ss.; CATERINI, *Effettività e tecniche di tutela nel diritto penale dell'ambiente*, cit., 63 ss.; RUGA RIVA, *Tutela penale dell'ambiente*, cit., 16.

⁶⁴ Sul tema v. BATTISTONI, *La tutela penale delle generazioni future alla prova della teoria del bene giuridico*, in questa *Rivista*, n. 3/2023, 70 ss.



penale⁶⁵. Le caratteristiche proprie del nostro sistema di tutela penale dell'ambiente, insomma, rendono meno agevole, a noi pare, il recepimento quale indicatore *indiretto* di pericolosità concreta di un elemento – il limite-soglia – che di per sé è già chiamato a fungere da parametro *diretto* di rilevanza penale del fatto⁶⁶. Problematiche minori, a ben vedere, dovrebbero porsi invece in quegli ordinamenti europei nei quali i valori ponderali numerici vengono in rilievo quali elementi da tenere in considerazione in prospettiva ermeneutica rispetto alla compromissione (o alla potenziale compromissione) del bene ambiente, a sua volta veicolata attraverso espressioni generiche che necessitano di referenti concreti per la relativa attribuzione di significato⁶⁷. Il riferimento è, ad esempio, alla valorizzazione dell'avvenuto superamento dei *Grenzwerten* tabellari operata dalla giurisprudenza tedesca in chiave di parametro probatorio per l'integrazione dei requisiti qualitativi di cui ai §§ 324, 324a e 325 *StGB*⁶⁸, ovvero, nel medesimo senso, alla riconosciuta natura di elemento indiziante propria della violazione dei limiti di riferimento in ordine alla causazione (effettiva o potenziale) dei “*daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas*” di cui all'art. 325 del *código penal* spagnolo⁶⁹.

In quest'ottica, alla luce anche della richiamata peculiarità del modello nostrano entro il panorama europeo, il percorso di recepimento della Direttiva del 2024 potrebbe costituire una proficua occasione per una riflessione critica in ordine al nostro sistema “a doppio binario”, che vede le contravvenzioni di pericolo astratto di cui al d. lgs. n. 152 del 2006 contrapposte alle figure

⁶⁵ In senso critico rispetto alla compatibilità della tecnica dei limiti-soglia con il principio di offensività v. per tutti D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia*, cit., 276 ss.; STELLA, *Giustizia e modernità*, 577 ss.; volendo, si rinvia anche alle riflessioni sviluppate nel nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 413 ss.

⁶⁶ Proprio in questo senso, rispetto al requisito della “significatività” del danno all'ambiente di cui all'art. 452-*bis* c.p., è stato evidenziato come l'avvenuto superamento dei limiti tabellari fissati per la matrice ambientale interessata non possa fungere da unico referente per l'accertamento “quantitativo” dell'evento lesivo, stante l'incapacità di tali valori a esprimere un danno significativo: così, in dottrina, CORNACCHIA, *Inquinamento ambientale*, cit., 105; MELZI D'ERIL, *L'inquinamento ambientale*, cit., 29 ss.; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 263; nello stesso senso, in giurisprudenza, Cass. Sez. 3, n. 46170 del 21/09/2016, in *Guida al dir.*, n. 4/2017, 76.

⁶⁷ Per un sintetico quadro in chiave comparata sul punto rinviamo al nostro *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema*, cit., 178 ss.

⁶⁸ Sul punto, anche per gli opportuni riferimenti giurisprudenziali v., rispetto al requisito della “alterazione in peggio” della matrice di riferimento di cui ai §§ 324 e 324a *StGB*, KLOEPFER - VIERHAUS, *Umweltstrafrecht*, München, 1995, 74 ss.; RANSIEK, § 324, in KINDHÄUSER - NEUMANN - PAEFFGEN, *Strafgesetzbuch*, Baden-Baden, 2017, 2001 ss.; STEINDORF, *Umweltstrafrecht*, Berlin, 1997, 100; in relazione invece all'elemento della “idoneità nociva” di cui al § 325 *StGB*, v. HEINE - SCHITTENHELM, § 325, in SCHÖNKE - SCHRÖDER, *Strafgesetzbuch. Kommentar*, München, 2019, 3151 ss.; RANSIEK, § 325, in KINDHÄUSER - NEUMANN - PAEFFGEN, *Strafgesetzbuch*, cit., 2024; STEINDORF, *Umweltstrafrecht*, cit., 213 ss.

⁶⁹ Con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 325 *cód. pen.*, per tutti, MARQUÈS I BANQUÉ, *Art. 325*, in *Comentarios a la parte especial del derecho penal*, QUINTERO OLIVARES - MORALES PRATS, Cizur Menor, 2016, 1255 ss.



delittuose costruite sul paradigma del pericolo reale o del danno disciplinate al Titolo VI-*bis* del Libro secondo del codice penale.