

# 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)**



**NECESSARIA ILLICEITÀ E STRUTTURA SANZIONATORIA DEI REATI  
AMBIENTALI ALLA LUCE DELLA DIRETTIVA (UE) 2024/1203 SULLA TUTELA  
PENALE DELL'AMBIENTE**

**UNLAWFULNESS AND ADMINISTRATIVE DEPENDANCE OF ENVIRONMENTAL  
CRIMES UNDER DIRECTIVE (EU) 2024/1203 ON THE PROTECTION OF THE  
ENVIRONMENT THROUGH CRIMINAL LAW**

**di Grazia Maria VAGLIASINDI**

**Abstract.** Tra i molteplici profili di interesse che emergono dalla direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente, il presente lavoro è dedicato al primo e decisivo tassello della direttiva quanto alla delimitazione del penalmente rilevante, e cioè la nozione di necessaria "illiceità" delle condotte, elencate dalla direttiva, che gli Stati membri dovranno considerare reato e in relazione alle quali il complesso sistema normativo e 'operazionale', delineato dalla direttiva stessa, dovrà essere attuato. La dipendenza del penalmente rilevante da una necessaria illiceità della condotta, infatti, rappresenta, una questione cruciale sia sul piano teorico sia su quello pratico-applicativo; essa, inoltre, risulta in certa misura paradigmatica delle complessità sottese all'intervento del diritto penale in materia ambientale e delle relative ricadute, complessità e ricadute che assumono declinazioni peculiari quando, come nel caso oggetto del presente lavoro, tale intervento si realizza nel contesto del diritto dell'Unione europea ed è destinato a vivere e operare nella concretezza di una rafforzata dimensione multilivello.

**Abstract.** Among the many issues associated to Directive (EU) 2024/1203 on the protection of the environment through criminal law, this paper analyses the first and decisive element of the Directive as to the delimitation of the area of criminal relevance, namely, the notion of necessary "unlawfulness" of the conduct, listed by the directive, which Member States will have to consider as criminal offences and in relation to which the complex regulatory and 'operational' system, outlined by the Directive, will have to be implemented. The dependence of the area of criminal relevance on a necessary unlawfulness of the conduct, in fact, represents a very important issue both on the theoretical and on the practical-applicative level; it is also, to a certain extent, paradigmatic of the complexities underpinning the intervention of criminal law in environmental matters and of the related repercussions, with these complexities and repercussions that take on peculiar declinations when, as in the case under consideration in this paper, such intervention takes place in European Union law and is meant to live and operate in the context of a strengthened multilevel dimension.

**Parole chiave.** Reati ambientali, direttiva (UE) 2024/1203, illiceità, abusività, interpretazione conforme, autorizzazioni e dovere di diligenza

**Key words.** Environmental crime, directive (EU) 2024/1203, unlawfulness, duty of consistent interpretation, permits and duty of diligence



**SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. La struttura cd. sanzionatoria degli illeciti penali ambientali – 3. Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria delle condotte da considerare reato nella direttiva 2008/99/CE – 4. Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria delle condotte da considerare reato nella direttiva (UE) 2024/1203 – 5. Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria nel diritto penale ambientale dell'UE e ricadute sul diritto penale ambientale italiano -- 6. Considerazioni conclusive**

### **1. Considerazioni introduttive**

L'11 aprile 2024 è stata adottata la direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente<sup>1</sup>, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente e la direttiva 2009/123/CE sull'inquinamento causato dalle navi.

Tale intervento normativo, avente come base giuridica l'art. 83, par. 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), rappresenta l'esito di un lungo percorso istituzionale il cui inizio può essere individuato nella valutazione, compiuta dalla Commissione europea tra il 2016 e il 2020, della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente.

I risultati di detta valutazione<sup>2</sup> mostravano diverse criticità. In particolare, secondo la Commissione, anche a seguito della trasposizione della direttiva 2008/99/CE, negli Stati membri il numero di casi di reati ambientali oggetto di indagini e i cui autori sono stati condannati era rimasto molto basso, come eccessivamente basso per essere dissuasivo era il livello delle sanzioni previste per gli illeciti elencati nella direttiva. Secondo i risultati della valutazione, inoltre, la cooperazione transfrontaliera non avveniva in modo sistematico, emergendo al contempo sia notevoli lacune nell'attività di contrasto ai reati ambientali in tutti gli Stati membri e a tutti i livelli della 'catena di contrasto' (polizia, procure e organi giurisdizionali penali) sia carenze in termini di risorse, conoscenze specialistiche, consapevolezza, definizione delle priorità, cooperazione e condivisione delle informazioni. La Commissione, ancora, rilevava la mancanza di strategie nazionali globali per combattere i reati ambientali, che coinvolgano tutti i livelli della 'catena di contrasto', e di un approccio multidisciplinare, con la mancanza di coordinamento tra le attività di *enforcement*

---

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, in *GU L*, 2024/1203, 30.4.2024. Sulla nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, cfr. SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Lexambiente RTDPA*, 2024, n. 2, p. 38 ss.; RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, in *Lexambiente RTDPA*, 2024, n. 2, p. 67 ss.

<sup>2</sup> 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.



amministrative e penali vista come un ostacolo all'efficacia della normativa. Infine, secondo la Commissione, la mancanza di dati statistici affidabili, accurati e completi sui procedimenti per reati ambientali negli Stati membri ha ostacolato la valutazione della direttiva da parte della stessa Commissione e impedito ai responsabili politici e agli operatori nazionali di monitorare l'efficacia delle misure da essi adottate.

Sulla base di tali rilievi, la Commissione, il 15 dicembre 2021, ha presentato una proposta di nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente<sup>3</sup>, che ha inteso affrontare le summenzionate criticità e che ha portato, all'esito delle negoziazioni tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio nel corso della procedura legislativa, all'adozione della summenzionata direttiva (UE) 2024/1203, la nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.

La nuova direttiva, che si colloca in un contesto istituzionale nel quale all'Unione europea (UE) sono riconosciute esplicite competenze in materia penale, mira a dare risposta, anche grazie all'ampliato margine di intervento reso possibile proprio dalla competenza concorrente conferita all'UE dall'art. 83, par.2, TFUE, alle criticità evidenziate dai risultati della valutazione della direttiva 2008/99/CE, attraverso previsioni volte a incidere in senso migliorativo su profili problematici dell'*acquis* in materia di tutela penale dell'ambiente consacrato nel 2008; ci si riferisce, a mero titolo d'esempio, alla necessità di aggiornare l'ambito di applicazione della direttiva e di eliminare la vaghezza dei termini generici utilizzati nelle definizioni delle condotte da considerare reato, nonché all'esigenza di ravvicinare le sanzioni, principali e accessorie, per le persone fisiche e giuridiche. La direttiva (UE) 2024/1203, peraltro, si spinge oltre, stabilendo, da un lato, anche l'obbligo per gli Stati membri di rendere punibile, in alcuni casi, il tentativo e prevedendo, in relazione alle condotte illecite da considerare reato elencate dalla stessa direttiva, una serie di disposizioni volte al ravvicinamento della disciplina in materia di circostanze aggravanti e attenuanti, di confisca e di termini di prescrizione del reato e delle pene, e delineando, dall'altro, una serie di previsioni in tema di strumenti di indagine, coordinamento e cooperazione intra-statale e interstatale, potenziamento della capacità dei soggetti coinvolti nella 'catena di contrasto' ai reati ambientali, approccio strategico agli illeciti ambientali e raccolta e comunicazione di dati, volte a incrementare l'efficacia delle attività di *enforcement*.

Tra i molteplici profili di interesse che, come è evidente, emergono dalla direttiva (UE) 2024/1203, il presente lavoro è dedicato al primo e decisivo tassello della direttiva quanto alla

---

<sup>3</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, del 15 dicembre 2021, COM (2021) 851 final.



delimitazione del penalmente rilevante, e alle tecniche e modalità di tipizzazione a tal fine utilizzate, e cioè la nozione di necessaria “*illiceità*” delle condotte, elencate dalla direttiva, che gli Stati membri, entro due anni dalla sua entrata in vigore (21 maggio 2026), dovranno considerare reato e in relazione alle quali il complesso sistema normativo (sanzioni principali e accessorie per le persone fisiche e giuridiche, concorso di persone e tentativo, circostanze aggravanti e attenuanti, confisca, prescrizione dei reati e delle pene) e ‘operazionale’ (strumenti di indagine, coordinamento e cooperazione, *capacity building*, strategie nazionali e raccolta dati), delineato dalla direttiva stessa, dovrà essere attuato.

La dipendenza del penalmente rilevante da una necessaria illiceità della condotta, infatti, rappresenta, come si vedrà, una questione cruciale sia sul piano teorico sia su quello pratico-applicativo, oltre a risultare in certa misura paradigmatica delle complessità sottese all'intervento del diritto penale in materia ambientale e delle relative ricadute, complessità e ricadute che assumono declinazioni peculiari, che conviene quindi qui esaminare, quando, come nel caso in esame, tale intervento si colloca nel contesto del diritto dell'Unione europea ed è destinato a vivere e operare nella concretezza di una rafforzata dimensione multilivello.

## **2. La struttura cd. sanzionatoria degli illeciti penali ambientali**

Nell'affrontare tali questioni, pare opportuno ricordare che una tradizionale caratteristica del diritto penale dell'ambiente è rappresentata dalla sua accessorietà rispetto alla normativa amministrativa ambientale o, detto altrimenti, dalla sua struttura cd. sanzionatoria.

Con queste espressioni, come è noto, si fa riferimento alla circostanza che le condotte ritenute penalmente rilevanti in quanto suscettibili di ledere o mettere in pericolo l'ambiente contengono, nella descrizione del relativo fatto tipico, il mancato rispetto di norme a carattere preventivo-cautelare, cioè di soglie di rischio consentito cui è ancorata la liceità dell'agire e che sono stabilite e aggiornate da fonti normative o da atti amministrativi nazionali o locali e, nel contesto dell'Unione europea, anche dai relativi strumenti normativi, fonti alle quali il precetto penale in diversi modi rinvia; tali norme a carattere preventivo-cautelare contribuiscono dunque a definire il precetto, e ciò, o esplicitamente (cioè attraverso l'esplicito riferimento alla normativa extrapenale di settore o alla specifica tipologia di provvedimento amministrativo che ad essa dà attuazione) o implicitamente (cioè facendo ricorso a clausole di illiceità speciale); può trattarsi di una struttura meramente sanzionatoria, quando l'illecito coincide con la mera violazione del



precetto di natura amministrativa (eventualmente come concretizzato e specificato nel provvedimento amministrativo emesso dall'autorità competente), ovvero parzialmente sanzionatoria, quando il fatto tipico si iscrive su una condotta potenzialmente inquinante ovvero presenta e richiede elementi ulteriori che ne esprimono l'effettiva o potenziale offensività, parlandosi in queste ultime ipotesi, rispettivamente, di un modello parzialmente sanzionatorio di tipo debole o di tipo forte<sup>4</sup>.

L'accessorietà del diritto penale al diritto amministrativo ambientale, così sinteticamente definita, è una caratteristica comune a molti sistemi giuridici. Solitamente, tale caratteristica è particolarmente consistente nelle prime fasi di sviluppo degli strumenti legislativi penali finalizzati alla protezione dell'ambiente<sup>5</sup>; in tali contesti, può anche essere vista come una conseguenza di un incompleto riconoscimento dell'ambiente come bene giuridico meritevole di tutela da parte del diritto penale o, più in generale e talvolta correlativamente, di una non matura consapevolezza della potenziale portata degli impatti delle attività inquinanti sull'ambiente, sulla salute e persino sulla vita.

Più in generale, l'elevato livello di tecnicismo del diritto amministrativo dell'ambiente, la complessità dei meccanismi di produzione del pericolo o del danno ambientale e la necessità di trovare un equilibrio tra la tutela dell'ambiente e della salute, da un lato, e la tutela delle attività economiche, dall'altro, sono le ragioni che portano a mantenere un grado variabile di dipendenza amministrativa anche nei sistemi di diritto penale dell'ambiente più maturi, cioè quelli in cui l'ambiente è pienamente riconosciuto come un bene giuridico meritevole di tutela penale ed esiste una piena consapevolezza degli impatti negativi delle attività inquinanti. In effetti, la dipendenza del diritto penale dal diritto amministrativo è in una certa misura necessaria poiché, tra le altre ragioni, il livello amministrativo è quello in cui la protezione dell'ambiente viene valutata e

---

<sup>4</sup> Per questa ricostruzione, cfr. CATENACCI, *Ancora su illiceità penale e legittimità amministrativa nel diritto penale dell'ambiente: spunti dalle fonti comunitarie*, in *Diritto penale dell'Unione europea e nell'Unione europea. Studi in onore di Giovanni Grasso* (a cura di MAUGERI, SICURELLA, SIRACUSANO, VAGLIASINDI, SCALIA, LUCIFORA), Vol. II, Pisa, 2023, p. 1123 s. Per approfondimenti sulla struttura sanzionatoria dei reati ambientali, cfr. inoltre CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a «struttura sanzionatoria»*, Padova 1996, *passim*; PALMIERI, *Contributo ad uno studio sull'oggetto della tutela nel diritto penale dell'ambiente. Dal codice Rocco al «codice dell'ambiente» (d.lgs. n. 152/2006)*, Napoli, 2007, p. 53 ss.; GIUNTA, *Tutela dell'ambiente (diritto penale)*, in *Enc. Dir.*, Annali, Vol. II, Tomo 2, Milano, 2008, p. 1154 s.; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2024, p. 9 e p. 15 ss.

<sup>5</sup> Cfr. FAURE, *The development of environmental criminal law in the EU and its Member States*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2017, n. 2, p. 139 s.



bilanciata con altri interessi, come quelli economici e sanitari (ad esempio, attraverso il contenuto di un'autorizzazione o il livello di un valore-soglia)<sup>6</sup>.

Pur non essendo necessariamente di per sé una debolezza<sup>7</sup>, la rilevanza di alcune possibili conseguenze negative della dipendenza amministrativa del diritto penale ambientale non può essere né trascurata né sottovalutata, e ciò soprattutto quando tale dipendenza si manifesti sia nel generale quadro di una materia, quella ambientale appunto, che è oggetto di una amplissima e in certa misura ipertrofica regolamentazione amministrativo-gestionale da parte dell'Unione europea sia nello specifico contesto della previsione, da parte di una direttiva, di pervasivi obblighi di tutela penale in capo agli Stati membri.

Così, oltre alla 'fibrillazione' dei principi di autonomia, frammentarietà e offensività che in generale si accompagna all'uso di una struttura meramente sanzionatoria o, spesso, di un modello parzialmente sanzionatorio di tipo debole<sup>8</sup>, quando il diritto penale ambientale dipende direttamente o indirettamente dal diritto amministrativo ambientale esiste evidentemente il rischio che una data criticità del secondo (ad esempio, la vaghezza definitoria) si traduca in una criticità del primo, con tutte le conseguenze negative che a tale assetto possono associarsi, specie in un contesto multilivello quale è quello in esame, in termini, tra l'altro, di rispetto del principio di precisione e della effettiva conoscibilità del precetto penale.

Inoltre, e in buona misura correlativamente, la dipendenza del fatto penalmente rilevante da fonti esplicitamente o implicitamente contenute nella descrizione del fatto tipico può determinare numerose ricadute pratico-applicative, come, a mero titolo d'esempio, il problema della concreta individuazione degli obblighi incombenti sul soggetto nel caso di variazione in senso estensivo dei doveri a carattere preventivo-cautelare (cioè delle soglie di rischio consentito), alla cui inosservanza è ancorata l'illiceità della condotta, quando di tale variazione a livello di fonte generale non vi sia ancora riscontro nello specifico provvedimento amministrativo che autorizza, facoltizza o altrimenti conferisce liceità a una data attività, con le associate ricadute negative in termini di effettiva previa

---

<sup>6</sup> Sia consentito il rinvio a VAGLIASINDI, *The fight against environmental crime in the European Union and its Member States: a perspective on the enforcement system*, in *Revue Internationale de Droit Pénal*, 2016, n. 1, p. 160.

<sup>7</sup> Giova peraltro sottolineare che eminenti studiosi del diritto penale dell'ambiente hanno espresso forti critiche nei confronti dell'accessorietà amministrativa in questa materia: si vedano, ad esempio, già HEINE, *Die Verwaltungsakzessorietät im Deutschen Umweltstrafrecht unter Berücksichtigung des Österreichischen Rechts: Aktuelle Probleme und Reformüberlegungen*, in *Osterreichische Juristen Zeitung*, 1991, p. 370; PRABHU, *General Report. English Version*, in *Revue Internationale de Droit Pénal*, 1994, p. 699 ss. Più di recente, cfr. FAURE, *The development of environmental criminal law in the EU and its Member States*, cit., p. 139 ss.

<sup>8</sup> Cfr. CATENACCI, *Ancora su illiceità penale e legittimità amministrativa nel diritto penale dell'ambiente: spunti dalle fonti comunitarie*, cit., p. 1124 s.



delimitazione dell'area del rischio consentito e di individuazione del dovere soggettivo di diligenza e, di conseguenza, in termini di rispetto dei principi di legalità e colpevolezza, e ciò specie quando i doveri a contenuto-preventivo cautelare siano di fonte europea e risultino ispirati al principio di precauzione.

### **3. Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria delle condotte da considerare reato nella direttiva 2008/99/CE**

Tanto rilevato in generale, occorre ora osservare che la direttiva 2008/99/EC impone<sup>9</sup> agli Stati membri di considerare reato una serie di condotte elencate nell'art. 3 della direttiva, se commesse intenzionalmente o quantomeno con grave negligenza, quando tali condotte siano “*illicite*”.

È l'art. 2 della direttiva, contenente alcune norme definitorie<sup>10</sup>, a spiegare cosa debba intendersi per “*illecito*” ai fini della direttiva. Secondo l'art. 2, lett. a), in particolare, per illecito si intende “*ciò che viola: i) gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato CE ed elencati all'allegato A; ovvero, ii) in relazione ad attività previste dal trattato Euratom, gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato Euratom ed elencati all'allegato B; ovvero iii) un atto legislativo, un regolamento amministrativo di uno Stato membro o una decisione adottata da un'autorità competente di uno Stato membro che dia attuazione alla legislazione comunitaria di cui ai punti i) o ii)*”.

Il Preambolo alla direttiva 2008/99/CE afferma che la legislazione elencata negli allegati della direttiva “*contiene disposizioni che dovrebbero essere soggette a misure di diritto penale per garantire che le norme sulla tutela dell'ambiente siano pienamente efficaci*” (considerando 8), precisando che gli obblighi imposti dalla direttiva “*riguardano unicamente le disposizioni della legislazione elencata negli allegati della presente direttiva che obbligano gli Stati membri, in sede di attuazione della legislazione, a prevedere misure di divieto*” (considerando 9) e che, essendo quelle dettate dalla direttiva soltanto “*norme minime*”, resta impregiudicata, per gli Stati membri, la facoltà di mantenere o di adottare misure più stringenti finalizzate ad un'efficace tutela penale

---

<sup>9</sup> Giova sottolineare che la direttiva 2008/99/CE, così come la direttiva 2009/123/CE, resta vigente per Irlanda e Danimarca (in virtù dell'*opt out* da tali Stati esercitato rispetto alla direttiva (UE) 2024/1203, possibilità di *opt out* però non esistente all'epoca dell'adozione della direttiva 2008/99/CE la quale rimane dunque vincolante per i due Stati); per tale ragione, nei riferimenti alla direttiva 2008/99/CE, contenuti nel presente lavoro, si usa il presente indicativo.

<sup>10</sup> Oltre alla definizione del carattere illecito delle condotte (sul quale v. nel testo), l'art. 2 della direttiva 2008/99/CE detta anche le definizioni di “*specie animali o vegetali selvatiche protette*” (lett. b), “*habitat all'interno di un sito protetto*” (lett. c) e “*persona giuridica*” (lett. d).





dell'ambiente, purché esse siano compatibili con il Trattato – all'epoca, il Trattato sulla Comunità Europea, TCE – (considerando 12).

Quanto alle condotte da considerare reato se illecite, elencate dall'art. 3 della direttiva 2008/99/CE, tali condotte possono essere raggruppate in tre categorie: condotte che devono essere considerate reato dagli Stati membri di per sé, in quanto violano la legislazione ambientale comunitaria o le disposizioni nazionali in materia di ambiente, cioè per il solo fatto di essere illecite<sup>11</sup>; condotte che, se illecite, devono essere considerate reato dagli Stati membri solo nella misura in cui provochino o possano provocare danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora - cioè alle componenti del concetto di ambiente come interesse protetto, quale inteso nella direttiva 2008/99/CE – o il decesso o lesioni gravi alle persone<sup>12</sup>; infine, condotte che devono essere considerate reato dagli Stati membri in quanto danneggiano l'ambiente (o più precisamente, una delle sue componenti)<sup>13</sup>.

Nell'imporre agli Stati membri di considerare reato le condotte elencate dall'art. 3 della direttiva, dunque, il legislatore comunitario del 2008 non ha delineato reati ambientali autonomi (né, alla luce dell'assetto istituzionale dell'epoca e delle note questioni circa la legittimità di un intervento volto a ravvicinare le disposizioni penali degli Stati membri in assenza di una disposizione esplicitamente attributiva di una competenza in tal senso, sarebbe stato possibile operare in questa direzione, v. *infra*), ma ha invece fatto propria quella tradizionale caratteristica del diritto penale dell'ambiente, in precedenza richiamata (v. *supra*, par. 2), rappresentata dalla sua accessorietà rispetto alla normativa amministrativa.

L'accessorietà amministrativa, o struttura sanzionatoria, emerge nitidamente, nella direttiva 2008/99/CE, sia quanto al requisito generale della necessaria illiceità delle condotte sia quanto alla descrizione delle condotte da considerare reato. Quanto a quest'ultimo profilo, la struttura sanzionatoria si presenta per lo più secondo il modello che è stato qualificato sopra, con riferimento ai sistemi penali nazionali, come parzialmente sanzionatorio di tipo debole o forte, e ciò, rispettivamente, attraverso il riferimento a una condotta potenzialmente inquinante in quanto superante una certa soglia quantitativa non numerica (ad esempio, la spedizione illecita di rifiuti in violazione del regolamento sulla spedizione dei rifiuti allora in vigore, da considerare reato solo se

---

<sup>11</sup> Direttiva 2008/99/CE, art. 3(c), (f) con riferimento al possesso o al prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, (g) e (i).

<sup>12</sup> Direttiva 2008/99/CE, art. 3(a), (b), (d) ed (e).

<sup>13</sup> Direttiva 2008/99/CE, art. 3(f), con riferimento all'uccisione e alla distruzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, e h).



effettuata in “*quantità non trascurabili*”) o attraverso l’inserimento di elementi - anch’essi connotati in termini qualitativi o quantitativi non numerici - che esprimono la effettiva o potenziale lesività della condotta (tutte le condotte illecite da considerare reato solo se “*provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora*”). In questa prospettiva, anche in alcune condotte che sembrano *prima facie* sottrarsi al modello parzialmente sanzionatorio - e cioè le condotte di uccisione e distruzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette (art. 3, lett. f)) e le azioni che provochino il significativo deterioramento di un habitat all’interno di un sito protetto (art. 3, lett. h)) - il legame con la normativa ambientale amministrativa riemerge, a ben vedere, attraverso l’implicito rinvio, rispettivamente, alla disciplina sulla protezione delle specie selvatiche animali o vegetali in via di estinzione (racchiuso nella locuzione “*specie protette*”), esplicitamente richiamata dalla norma definitoria dettata dall’art. 2, lett. b), della direttiva, e a quella sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (racchiuso nella locuzione “*habitat all’interno di un sito protetto*”), esplicitamente richiamata dalla norma definitoria dettata dall’art. 2, lett. c), della direttiva.

Al di là di un possibile influsso dell’impostazione in proposito accolta in molte legislazioni penali ambientali nazionali<sup>14</sup>, comprese quelle all’epoca più avanzate come quella tedesca<sup>15</sup>, le ragioni di una tale scelta da parte del legislatore comunitario sono evidenti sol che si ponga mente al contesto istituzionale dell’epoca e all’obiettivo perseguito attraverso il ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali in materia di ambiente.

Sotto il primo profilo, basti considerare che, nell’assenza di una norma espressamente attributiva di una competenza in materia penale, la Corte di Giustizia, ritenendo già allora pacifico che la tutela dell’ambiente costituisse uno degli obiettivi essenziali della Comunità, aveva affermato che, vero essendo che la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientravano nella competenza della Comunità, una tale constatazione non poteva comunque

---

<sup>14</sup> 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.*, 2008, p. 891 ss.

<sup>15</sup> Già prima della trasposizione della direttiva 2008/99/CE, in Germania esisteva un articolato e comprensivo sistema di tutela penale dell’ambiente - sia *Kernstrafrecht* sia *Nebenstrafrecht* - caratterizzato da una forte accessorietà amministrativa (*Verwaltungsakzessorietät*) e dal ricorso all’anticipazione della tutela, sia nella forma del pericolo concreto (*konkretes Gefährungsdelikt*, ad esempio il § 330a, comma 1, *Strafgesetzbuch* (StGB), che punisce la causazione di un grave pericolo attraverso il rilascio di sostanze tossiche) sia in quella del pericolo astratto (*abstraktes Gefährungsdelikt*, ad esempio il § 326 StGB che punisce la gestione non autorizzata dei rifiuti), affiancata peraltro al ricorso al modello dell’*Erfolgsdelikt* (ad esempio, il § 324 StGB, che punisce l’inquinamento idrico); sulla trasposizione della direttiva in Germania, cfr. S. Sina, *Environmental Criminal Law in Germany*, in *Environmental Crime in Europe* (a cura di FAURE, FARMER, VAGLIASINDI), Oxford-London, 2017, p. 96 ss.



impedire “*al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente*”<sup>16</sup>, restando però escluse da tale ‘competenza’ la determinazione del tipo e dei livelli delle sanzioni penali<sup>17</sup>.

Quanto al secondo, e in parte correlato, profilo, basti ricordare che la direttiva 2008/99/CE, pur istituendo misure collegate al diritto penale “*allo scopo di tutelare l'ambiente in modo più efficace*” (art. 1), appare comunque fortemente connotata dall'obiettivo di garantire la piena osservanza della normativa ambientale comunitaria di carattere amministrativo (cui peraltro, a ben vedere, tale scopo di tutela dell'ambiente è affidato), osservanza da rafforzare “*mediante la disponibilità di sanzioni penali*” (considerando n. 3).

Con specifico riferimento alla generale clausola di illiceità, va osservato che l’“*illiceità*”, nella direttiva 2008/99/CE, viene declinata quale violazione della normativa ambientale comunitaria, elencata negli allegati della stessa direttiva, o dei corrispondenti strumenti nazionali - leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi - volti a dare attuazione alla suddetta normativa.

Anche in ragione dei circoscritti e ‘traballanti’ margini di intervento del legislatore comunitario del 2008, si tratta dunque di un’area di illiceità che, per quanto ampia – come emerge dalla lettura degli allegati – risulta comunque delimitata e circoscritta attraverso la tecnica del rinvio all’elencazione tassativa degli strumenti normativi contenuta in allegato (oltre che ai corrispondenti strumenti normativi e provvedimenti amministrativi nazionali). Si è, in particolare, in presenza di un rinvio recettizio (o rigido o fisso), come emerge anche dalla lettura del considerando 15, secondo cui “*Ogni qual volta vengano adottati nuovi atti legislativi in materia di ambiente, essi dovrebbero specificare, ove opportuno, che la presente direttiva è di applicazione. Ove necessario, l’articolo 3 dovrebbe essere modificato*”<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Corte di Giustizia CE, Grande Sezione, 13 settembre 2005, C-176/03, *Commissione c. Consiglio*.

<sup>17</sup> Corte di Giustizia CE, Grande Sezione, 23 ottobre 2007, C-440/05, *Commissione c. Consiglio*.

<sup>18</sup> Cfr. SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, cit., p. 42. In generale, sul rinvio recettizio alle disposizioni di fonte europea, cfr. BERNASCONI, *L'influenza del diritto comunitario sulle tecniche di costruzione della fattispecie penale*, in *Ind. pen.*, 1996, p. 454 ss.; BERNARDI, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1999, p. 353 ss.; MARTUFI, *Eterointegrazione penale e norme europee: il caso della legislazione penale alimentare*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2012, p. 708 s.



La natura recettizia del rinvio alla normativa extrapenale e ai provvedimenti di attuazione, operato in sede di definizione dell'illiceità, esclude dunque che l'adozione di nuovi strumenti normativi (non compresi quindi nell'elencazione tassativa) o le modifiche agli strumenti normativi menzionati negli allegati – ipotesi entrambe assai frequenti in materia ambientale alla luce, rispettivamente, della tendenza iper-regolatoria dell'Unione in tema di ambiente e della rapida evoluzione delle conoscenze tecnico-scientifiche in tale materia – possano automaticamente determinare una variazione in senso estensivo della sfera di tipicità come delimitata attraverso la clausola di illiceità speciale.

#### **4. Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria delle condotte da considerare reato nella direttiva (UE) 2024/1203**

La nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, per quel che in questa sede interessa, prevede, agli artt. 3 e 4, un ampliamento delle attività che, se illecite e commesse intenzionalmente (art. 3, par. 2 e, con riferimento ai cd. reati qualificati, par. 3) o, solo in alcuni casi, con colpa grave (art. 3, par. 4), devono essere considerate reato dagli Stati membri, stabilendo l'obbligo per gli Stati membri di prevedere per tali reati sanzioni penali proporzionate, efficaci e dissuasive e individuando sia livelli minimi dei massimi edittali delle pene detentive, basati sulla diversa gravità delle attività illecite previamente elencate, sia un ampio novero di sanzioni accessorie sia, infine, una serie di circostanze aggravanti e attenuanti. A ciò si affianca l'obbligo per gli Stati membri di prevedere la responsabilità (non necessariamente penale) delle persone giuridiche per i reati, contemplati dalla stessa direttiva, commessi a loro vantaggio da soggetti apicali e subordinati, e di assicurare che le stesse siano passibili di sanzioni pecuniarie e di altre sanzioni e misure efficaci proporzionate e dissuasive (art. 7), con l'indicazione di livelli minimi dei massimi edittali delle sanzioni pecuniarie per gli enti per i casi di reati commessi nell'interesse dell'ente da soggetti apicali, livelli anche qui articolati secondo la diversa gravità delle condotte illecite, oltre che di un nutrito elenco di sanzioni accessorie da rendere applicabili ai reati commessi a vantaggio dell'ente sia da soggetti apicali sia da soggetti subordinati.

Quanto alle condotte da considerare reato, la direttiva (UE) 2024/1203 mantiene la stessa tripartizione di fondo già sperimentata nella direttiva 2008/99/CE, e cioè: condotte che devono essere considerate reato dagli Stati membri di per sé, in quanto violano la legislazione ambientale comunitaria o le disposizioni nazionali in materia di ambiente, cioè per il solo fatto di essere illecite,



come nel caso del riciclaggio delle navi che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 1257/2013, se tale condotta non rispetta i requisiti di cui all'art. 6, par. 2, lett. a), del medesimo regolamento (art. 3, para 2, lett. h), della direttiva (UE) 2024/1203); condotte che, se illecite, devono essere considerate reato dagli Stati membri solo nella misura in cui provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema<sup>19</sup>, alla fauna o alla flora, come ad esempio nel caso dell'illecito scarico, emissione o immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque (art. 3, par. 2, lett. a), della direttiva (UE) 2024/1203); infine, condotte che, se illecite, devono essere considerate reato dagli Stati membri in quanto danneggiano l'ambiente (o più precisamente, una delle sue componenti), come nel caso di qualsiasi condotta che provochi il deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto, o la perturbazione delle specie animali elencate nell'allegato II, lett. a), della direttiva 92/43/CEE all'interno di un sito protetto, rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 6, par. 2, di detta direttiva, se tale deterioramento o tale perturbazione sono significativi (art. 3, par. 2, lett. q), della direttiva (UE) 2024/1203). A ciò si aggiunge la nuova categoria dei cd. reati qualificati, di cui all'art. 3, par. 3, della direttiva, cioè le condotte elencate nell'art. 3, par. 2, che provocano, *“a) la distruzione di un ecosistema di 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; o b) (...) danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque”*.

Come la direttiva 2008/99/CE, anche la direttiva (UE) 2024/1203, dunque, impone di considerare reato le condotte elencate nell'art. 3, se commesse intenzionalmente o, rispetto a talune condotte, quantomeno con grave negligenza, quando tali condotte siano *“illecite”*.

Il concetto di illiceità fatto proprio dalla nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente è, però, diverso rispetto a quello utilizzato dalla direttiva 2008/99/CE.

In proposito, giova osservare che la direttiva (UE) 2024/1203, all'art. 3, par. 1 – cioè nella stessa disposizione che, nei suoi successivi paragrafi, elenca le condotte da considerare reato, e non già nell'art. 2, contenente, tra l'altro, alcune definizioni vevolevoli ai fini della direttiva<sup>20</sup> – stabilisce

---

<sup>19</sup> Definito dall'art. 2, par. 2, lett. c), ai fini della direttiva, come *“complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale, e comprende tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie”*.

<sup>20</sup> Segnatamente, quelle di *“persona giuridica”* (art. 2, par. 2, lett. a)), *“habitat all'interno di un sito protetto”* (art. 2, par. 2, lett. b)) ed *“ecosistema”* (art. 2, par. 2, lett. c)).



innanzitutto che, ai fini della stessa direttiva, una condotta è illecita “*se viola: a) un atto legislativo dell’Unione che contribuisce al perseguimento di uno degli obiettivi della politica dell’Unione in materia ambientale di cui all’articolo 191, paragrafo 1, TFUE; o b) un atto legislativo, un regolamento o una disposizione amministrativa nazionali o una decisione adottata da un’autorità competente di uno Stato membro, che dà attuazione alla legislazione dell’Unione di cui alla lettera a)*”.

Anche in questo caso il Preambolo alla direttiva fornisce rilevanti indicazioni interpretative, là dove si afferma che, affinché una condotta sia illecita, essa “*dovrebbe violare il diritto dell’Unione che contribuisce al perseguimento di uno degli obiettivi della politica dell’Unione in materia ambientale di cui all’articolo 191, paragrafo 1, TFUE*”, e ciò, si badi, “*indipendentemente dalla base giuridica di tale diritto dell’Unione, incluso per esempio l’articolo 91, 114, 168 o 192 TFUE*” (articoli relativi rispettivamente alle politiche in materia di trasporti, instaurazione e funzionamento del mercato interno e sanità pubblica, nonché all’iter legislativo per l’approvazione degli atti di diritto derivato in materia ambientale e alla procedura per l’adozione dei programmi ambientali generali di azione); in alternativa, detta condotta “*dovrebbe violare le leggi, i regolamenti o le disposizioni amministrative di uno Stato membro, o le decisioni adottate da un’autorità competente di uno Stato membro, che attuano tale diritto dell’Unione*” (considerando 9).

Tanto rilevato, occorre aggiungere che l’art. 3, par. 1, della direttiva (UE) 2024/1203 stabilisce che la condotta è illecita “*anche se posta in essere su autorizzazione rilasciata da un’autorità competente di uno Stato membro, qualora tale autorizzazione sia stata ottenuta in modo fraudolento o mediante corruzione, estorsione o coercizione*” o “*qualora tale autorizzazione violi palesemente i pertinenti requisiti normativi sostanziali*”.

Quanto a quest’ultima espressione, secondo il Preambolo (considerando 10) essa “*dovrebbe essere interpretata come riferita a una violazione manifesta e rilevante di pertinenti requisiti giuridici sostanziali e non è intesa a comprendere violazioni dei requisiti procedurali o di elementi minori dell’autorizzazione, o a trasferire l’obbligo di garantire che le autorizzazioni siano legali dalle autorità competenti agli operatori. Inoltre, qualora sia richiesta un’autorizzazione, il fatto che l’autorizzazione sia legale non esclude procedimenti penali nei confronti del titolare dell’autorizzazione se quest’ultimo non rispetta tutti gli obblighi di autorizzazione da essa previsti o altri obblighi giuridici pertinenti non contemplati dall’autorizzazione*”.



La direttiva (UE) 2024/1203 mantiene dunque l'opzione in favore di una struttura sanzionatoria dei reati ambientali, come emerge sia dalla generale clausola di necessaria illiceità *ex art. 3, par. 1*, seppur modificata rispetto alla corrispondente clausola contenuta nella direttiva 2008/99/CE (*v. infra*), sia dalla descrizione delle condotte da considerare reato. Sotto quest'ultimo profilo, giova osservare che anche nella nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, che contempla peraltro un numero assai più elevato di condotte rispetto alla precedente direttiva, si riscontra in primo luogo l'opzione in favore di un modello parzialmente sanzionatorio di tipo debole. Così è da dirsi in relazione a tutte le ipotesi in cui si fa riferimento a una condotta potenzialmente inquinante in quanto superante una certa soglia quantitativa non numerica, come ad esempio nel caso della spedizione illecita di rifiuti in violazione del nuovo regolamento sulla spedizione dei rifiuti (UE) 2024/1157, da considerare reato solo se essa “*concerne una quantità non trascurabile*” (art. 3, par. 2, lett. g)), o della gestione illecita di rifiuti pericolosi, quali definiti all'art. 3, par. 2, della direttiva 2008/98/CE, da considerare reato quando “*concerne quantità non trascurabili di tali rifiuti*” (art. 3, par. 2, lett. f) *sub i*)). Assai frequente è, in secondo luogo, il ricorso ad un modello parzialmente sanzionatorio di tipo forte, attraverso l'inserimento di elementi, anch'essi connotati in termini qualitativi o quantitativi non numerici, che esprimono la potenziale o effettiva lesività della condotta; ciò si riscontra in tutte le (numerose) condotte da considerare reato solo se “*provochino o possano 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*”, nonché in tutte le condotte in cui la descrizione degli elementi che esprimono la lesività della condotta è fatta attraverso una formulazione diversa rispetto a quella (in questo senso generale) appena richiamata, una formulazione, in particolare, che viene opportunamente tarata sulla specificità della condotta di volta in volta considerata, come ad esempio nel caso dell'illecito scarico di sostanze inquinanti effettuato dalle navi, rientrando nell'ambito di applicazione dell'art. 3 della direttiva 2005/35/CE, in una delle aree di cui all'art. 3, par. 1, di detta direttiva, da considerare reato quando “*provoca o è probabile che provochi un deterioramento della qualità dell'acqua o danni all'ambiente marino*” (art. 3, par. 2, lett. i)). Al modello parzialmente sanzionatorio di tipo forte è riconducibile anche la nuova categoria dei reati qualificati, cioè le condotte illecite, elencate dall'art. 3, par. 2, quando dette condotte provocano “*la distruzione di un ecosistema di 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*” o “*danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla*



*qualità dell'aria, del suolo o delle acque*". Può essere utile precisare, per i possibili risvolti anche sul piano della struttura sanzionatoria degli illeciti, che – nella generale ottica di superare le criticità concernenti la vaghezza degli elementi qualitativi o quantitativi non numerici utilizzati in sede di descrizione delle condotte dalla direttiva 2008/99/CE e il conseguente deficit di precisione di dette condotte e dei corrispondenti reati introdotti nelle legislazioni nazionali da legislatori che abbiamo improvvidamente riprodotto tali elementi in modo pedissequo, senza in qualche modo rielaborarli o coordinarli con le caratteristiche dei reati in questione e/o del sistema normativo in cui essi si collocano – la direttiva (UE) 2024/1203 individua, all'art. 3, paragrafi 6, 7 e 8, una serie di indicatori, che risultano in realtà a loro volta spesso assai vaghi, di cui gli Stati membri debbano fare in modo che si tenga in conto, secondo il caso, al fine di valutare se il danno o il danno probabile è rilevante, se una condotta può provocare danni alla qualità dell'aria o del suolo o alla qualità o allo stato delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora o, infine, se la quantità sia trascurabile o meno. Analoga operazione non è stata compiuta con riferimento agli elementi denotanti la lesività della condotta espressi attraverso una formula *ad hoc* (ad esempio, il già richiamato illecito scarico di sostanze inquinanti dalle navi che "*provoca o è probabile che provochi il deterioramento della qualità dell'acqua o danni all'ambiente marino*") o con riferimento agli elementi caratterizzanti i reati qualificati.

Quanto alla generale clausola di illiceità, la direttiva (UE) 2024/1203 non rinvia, in sede di definizione del concetto di illiceità, ad un'elencazione di atti legislativi contenuta in uno o più allegati, ma opta per un riferimento agli atti legislativi dell'Unione che contribuiscono al raggiungimento di uno degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale. Come si legge nel Preambolo, la direttiva "*dovrebbe coprire anche eventuali atti dell'Unione che modificano disposizioni o requisiti pertinenti per descrivere condotte illecite che rientrano tra i reati definiti dalla presente direttiva*" (considerando 23). L'illiceità di cui alla direttiva (UE) 2024/1203 ha dunque, in questo senso, una natura dinamica (v. anche considerando 24) o, più precisamente, parzialmente dinamica, dato che, secondo il Preambolo, nell'elaborare i suddetti atti modificativi dell'Unione, "*sarebbe opportuno includervi un riferimento alla presente direttiva*" (considerando 23)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Può essere utile aggiungere che, secondo il considerando 23, se sono introdotti nuovi tipi di condotte illecite che non rientrano ancora nell'ambito di applicazione dei reati definiti nella direttiva, essa "*dovrebbe essere modificata per aggiungere tali nuovi tipi di condotte illecite nel suo ambito di applicazione*". Inoltre, secondo il considerando 24, "*Fatta salva tale natura dinamica della presente direttiva la Commissione dovrebbe valutare periodicamente, e ove necessario, modificare la descrizione nella presente direttiva di condotta atta a costituire reato a norma della presente*





Nel cercare le ragioni di una tale scelta, una prima spiegazione può essere rinvenuta nelle numerose modifiche intervenute nella legislazione amministrativa ambientale dell'Unione già esistente e nella anche recentissima adozione di nuovi strumenti normativi in settori non disciplinati all'epoca della direttiva 2008/99/CE, ciò che ha verosimilmente reso poco praticabile l'opzione consistente in un mero aggiornamento degli allegati di cui alla direttiva 2008/99/CE. A tale possibile spiegazione di carattere tecnico-formale, se ne affianca peraltro una di tipo contenutistico-funzionale, risultando in particolare plausibile che il legislatore europeo del 2024 abbia inteso adottare una definizione di illiceità che consenta una sorta di adeguamento automatico di tale nozione alle sopravvenienze normative, oltre che un più agevole raggiungimento dell'obiettivo di ampliamento dell'area del penalmente rilevante, in quanto, appunto, illecito, perseguito dalla direttiva.

Quale che sia la ragione di tale scelta, è da dire che, nella nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, la nozione di illiceità, sganciata da un'elencazione tassativa di atti legislativi, sembra a prima vista espandersi enormemente, così come sembra espandersi in misura corrispondente la dipendenza amministrativa del diritto penale ambientale, poiché tale dipendenza non risulterebbe più correlata solo agli strumenti giuridici legislativi dell'UE elencati e alle corrispondenti disposizioni normative e provvedimenti nazionali di attuazione, ma parrebbe estendersi a tutta la legislazione dell'Unione, nella misura in cui detta legislazione, indipendentemente dalla base giuridica adottata, contribuisca (indirettamente) alla tutela dell'ambiente. Si pensi, ad esempio, alla legislazione sul mercato e sulla concorrenza. Le ripercussioni negative di un simile approccio sulla effettiva possibilità di conoscere norme penali nazionali corrispondentemente formulate o interpretate alla luce di siffatta definizione sono auto-evidenti.

Non si può trascurare, peraltro, che una nozione europea di illiceità sostanzialmente senza confini potrebbe comportare anche una violazione degli stessi requisiti stabiliti dall'art. 83, par. 2, TFUE, che, come già ricordato, costituisce la base giuridica della direttiva (UE) 2024/1203. Come è noto, infatti, l'art. 83, par. 2, TFUE, stabilisce che *“Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel*

---

*direttiva. La Commissione dovrebbe inoltre valutare se sia necessario definire altri reati qualora siano introdotte nel diritto ambientale dell'Unione nuovi tipi di condotte illecite non ancora rientranti nell'ambito di applicazione della presente direttiva”.*



*settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. (...)”*. In proposito, non può non rilevarsi come la valutazione dell'indispensabilità delle misure di ravvicinamento richieda di individuare e circoscrivere il secondo polo di accertamento (cioè l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione) della valutazione stessa, percorso verosimilmente non praticabile nel contesto di una illiceità del tutto indeterminata. Va aggiunto che i requisiti stabiliti dall'art. 83, par. 2, TFUE, sono sotto questo profilo più stringenti di quelli delineati dalla Corte di Giustizia nelle sentenze relative alla causa C-176/03 (v. *supra*, par. 3): se in quest'ultima ci si riferiva a provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri ritenuti dal legislatore comunitario *necessari* a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente, con il più rigoroso requisito della *indispensabilità* riferito alla lotta contro violazioni ambientali gravi, l'art. 83, par. 2, TFUE, richiede che il ravvicinamento sia non meramente necessario ma *“indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione”*. Inoltre, e correlativamente, l'assenza di confini della nozione di illiceità potrebbe inficiare il carattere di *“norme minime”* relative alla definizione dei reati e delle sanzioni e, anche per tal via, violare i principi di sussidiarietà e di *extrema ratio* che, sulla base dei principi generali del TFUE e del disposto dell'art. 83, par. 2, TFUE, devono invece caratterizzare l'esercizio della competenza concorrente in materia penale da parte dell'Unione europea.

Nell'ambito di un intervento dell'Unione europea volto al ravvicinamento delle disposizioni penali degli Stati membri, dunque, la questione della necessaria illiceità delle condotte assume una dimensione particolare rispetto a quella che essa riveste in un intervento di criminalizzazione nazionale, giacché, nel contesto di un intervento dell'UE in materia penale *ex art. 83, par. 2, TFUE*, l'ancoraggio del penalmente rilevante alla violazione di disposizioni di carattere amministrativo-gestionale di fonte UE previamente individuate o, quantomeno, individuabili risulta necessario per garantire il rispetto dei limiti che il Trattato stesso impone alla competenza dell'UE *in subiecta materia*.

Tanto rilevato, va peraltro osservato che, a ben vedere, scomparso il generale collegamento tra la nozione di illiceità e l'elenco di fonti legislative dettato in allegato, il collegamento con specifici atti normativi dell'Unione ricompare prepotentemente nel corpo della descrizione delle singole condotte di cui all'art. 3, par. 2, della direttiva. Con l'unica eccezione rappresentata dalle condotte di cui alle lettere a), e b), tutte le rimanenti condotte ivi elencate, da considerare reato se



illecite, sono, infatti, descritte attraverso l'inserimento nel corpo della previsione di espliciti rinvii alle specifiche fonti legislative (regolamenti e/o direttive i cui estremi completi sono dettagliati in altrettante note a piè di pagina) disciplinanti la materia cui si riferisce ciascuna condotta. Ciò vale anche con riferimento ai cosiddetti reati qualificati di cui all'art. 3, par. 3, in quanto, pur facendosi qui riferimento a condotte che provocano, “*a) la distruzione di un ecosistema di 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*” o “*danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque*”, tale riferimento concerne comunque le “*condotte elencate al paragrafo 2*”<sup>22</sup>.

Un tale lettura restrittiva pare poter trovare una conferma anche nella previsione di cui all'art. 2, par. 1, della direttiva (UE) 2024/1203, secondo la quale “*I termini utilizzati nella presente direttiva per descrivere le condotte di cui all'articolo 3, paragrafo 2, sono interpretati, se del caso, conformemente alle definizioni contenute nella legislazione dell'Unione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a)*”, cioè della legislazione, la cui violazione determina il carattere illecito delle condotte, che contribuisce al perseguimento di uno degli obiettivi della politica dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente. Vero è che, come si è già rilevato, nell'individuazione di tale legislazione, secondo il Preambolo (considerando 9), si deve in teoria prescindere dalla base giuridica della legislazione stessa; è altrettanto vero, tuttavia, che, come sopra osservato, con l'eccezione delle condotte di cui alle lettere a) e b) dell'art. 3, par. 2, della direttiva, tutte le condotte sono costruite attraverso un esplicito rinvio a specifici atti normativi dell'Unione, e saranno dunque tali specifici atti normativi, il rinvio ai quali delinea e circoscrive l'area ‘europea’ del penalmente rilevante, a venire in rilievo in sede di interpretazione dei termini usati nella definizione delle condotte. In una tale direzione, del resto, pare deporre anche il Preambolo, là dove si afferma che “*Qualora nella presente direttiva, per definire un reato, si faccia riferimento a termini definiti nel diritto ambientale dell'Unione per descrivere una condotta illecita, tali termini dovrebbero essere intesi ai sensi delle corrispondenti definizioni stabilite nei pertinenti atti giuridici dell'Unione contemplati dalla presente direttiva*” (considerando 23).

---

<sup>22</sup> Peraltro, trattandosi di “*condotte paragonabili all'ecicidio*” (considerando 21), giova incidentalmente evidenziare la peculiarità della scelta di delinearne (*de facto*) un ecicidio la cui rilevanza come tale (tecnicamente: come reato qualificato) rimane però condizionata alla violazione di una condotta non solo illecita *ex art. 3, par. 1*, ma anche posta in essere in violazione di uno degli atti normativi indicati in ciascuna delle lettere dell'art. 3, par. 2 (con l'eccezione delle lettere a) e b)).



Alla luce di tali rilievi, l'assenza di contorni definiti nella definizione di illiceità potrebbe risultare più apparente che reale.

## **5. Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria nel diritto penale ambientale dell'UE e ricadute sul diritto penale ambientale italiano**

Alla luce di quanto procede, risulta a questo punto necessario verificare se e quali ricadute si siano avute e possano aversi a livello nazionale in punto di necessaria illiceità e struttura sanzionatoria dei reati.

In proposito, si può osservare come, secondo l'opinione cui si ritiene di aderire, i delitti contro l'ambiente - introdotti nel Titolo VI-*bis* del Libro II del codice penale dalla l. n. 68/2015 proprio al fine, tra l'altro, di completare il percorso di recepimento della direttiva 2008/99/CE - non siano strutturati come reati autonomi, risultando caratterizzati da una struttura variamente sanzionatoria<sup>23</sup>. Limitando l'attenzione ai soli delitti di inquinamento e disastro ambientale, tale struttura si sostanzia nell'utilizzo dell'avverbio "*abusivamente*" (già in precedenza utilizzato nel contesto del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti), cui si affiancano, secondo il modello che è stato sopra definito come parzialmente sanzionatorio di tipo forte, elementi ulteriori che esprimono l'effettiva offensività del fatto tipico<sup>24</sup>.

Concentrandosi sul solo termine "*abusivamente*"<sup>25</sup>, attraverso il quale si ingloba la necessaria generale "*illeceità*" europea, occorre rilevare come si tratti di una nota di illiceità

---

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, CATENACCI, *Ancora su illiceità penale e legittimità amministrativa nel diritto penale dell'ambiente: spunti dalle fonti comunitarie*, cit., p. 1124, sub nota 13, p. 1125, sub nota 16, p. 1126, sub nota 18, e p. 1131; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, n. 2, p. 202, ove l'Autrice afferma che '*il nuovo testo ha senza dubbio il pregio avere previsto fattispecie incriminatrici che puniscono la violazione della normativa extrapenale sull'ambiente, accompagnata dalla verifica di una effettiva situazione di danno o di pericolo concreto per il bene protetto*, aggiungendo poi, con riferimento al delitto di inquinamento ambientale, che l'art. 452-*bis* c.p. '*punisce condotte concretamente lesive dell'ambiente, purché realizzate in violazione della regolamentazione extrapenale di settore*'. Per una diversa impostazione, cfr. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 16 s., ove l'Autore afferma che '*I nuovi delitti ambientali sono costruiti in larga misura su requisiti squisitamente penalistici (inquinamento, disastro, impedimento del controllo, ecc.), mentre il parziale raccordo con la sottesa disciplina amministrativa è talvolta garantito dall'avverbio "abusivamente"*', e soprattutto p. 271, ove, con riferimento al delitto di inquinamento ambientale, l'Autore afferma che '*L'autonomia dell'inquinamento ambientale penalmente rilevante segna l'emancipazione del diritto penale dell'ambiente dalla sua tradizionale funzione accessoria al diritto amministrativo, e marca i confini con il diritto civile, nella logica di sanzionare (solo) le condotte di contaminazione qualificate da note di offesa particolarmente significative*'.

<sup>24</sup> Cfr., ad esempio, CATENACCI, *Ancora su illiceità penale e legittimità amministrativa nel diritto penale dell'ambiente: spunti dalle fonti comunitarie*, cit., p. 1125, sub nota 16.

<sup>25</sup> Sull'abusività della condotta nei delitti ambientali, cfr. diffusamente DI LANDRO, *L'abusività della condotta nei reati ambientali. Questioni de iure condito e de iure condendo*, in *Lexambiente RTDPA*, 2023, n. 3, p. 1 ss.



speciale<sup>26</sup>, cioè di un elemento che “*segnala specificamente la positiva contrarietà della condotta, o di altro elemento del fatto, ad altre norme dell’ordinamento*” e che, dunque, “*arricchisce effettivamente la descrizione del fatto tipico, divenendone un elemento, che dovrà essere al pari degli altri rappresentato e voluto ai fini della rappresentazione dolosa*”<sup>27</sup>.

La giurisprudenza ha affermato che l’abusività è un “*predicato tipizzante della condotta*”<sup>28</sup>, successivamente precisando che la natura abusiva “*qualifica la condotta costituendone una modalità tipica che restringe la portata del precetto penale, limitando la rilevanza penale della compromissione e del deterioramento (evento del reato) ai soli casi in cui, appunto, la condotta causante sia “abusiva”*”<sup>29</sup>.

Quanto al significato da attribuire al termine “*abusivamente*”, la giurisprudenza di legittimità sposa costantemente una accezione molto ampia di tale concetto. Così, oltre a statuire, correttamente, che l’abusività non è solo quella concernente condotte volutamente dissimulate, ovvero condotte volutamente in occulto, la Corte di Cassazione va ben oltre, affermando che “*la condotta “abusiva” idonea ad integrare (non solo) il delitto di cui all’art. 452-bis c.p. comprende non soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni, o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative*”<sup>30</sup>.

Si tratta, con tutta evidenza, di una accezione che in effetti riduce sensibilmente quella portata restrittiva dell’area di rilevanza penale dei fatti di inquinamento e di disastro ambientale che

---

<sup>26</sup> Cfr., ad esempio, RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, p. 5 ss.; ID., *Diritto penale dell’ambiente*, cit., p. 278; CATENACCI, *Ancora su illiceità penale e legittimità amministrativa nel diritto penale dell’ambiente: spunti dalle fonti comunitarie*, cit., p. 1131; DI LANDRO, *L’abusività della condotta nei reati ambientali. Questioni de iure condito e de iure condendo*, cit., p. 6; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell’ambiente*, cit., p. 203; sia inoltre consentito il rinvio a VAGLIASINDI, *La tutela penale dell’ambiente attraverso il paradigma dei delitti di evento: dagli obblighi di criminalizzazione di fonte europea alle coordinate ermeneutiche della giurisprudenza di legittimità*, in *Diritto penale dell’Unione europea e nell’Unione europea. Studi in onore di Giovanni Grasso* (a cura di MAUGERI, SICURELLA, SIRACUSANO, VAGLIASINDI, SCALIA, LUCIFORA), Vol. II, Pisa, 2023, p. 1269.

<sup>27</sup> Per tale definizione e per la distinzione tra illiceità espressa e illiceità speciale, cfr. M. ROMANO, *Pre-Art. 39*, in *Commentario Sistemático del Codice Penale*, Vol. I, Milano, 2004, p. 324; D. PULITANÒ, *Illiceità espressa e illiceità speciale*, in *Riv. It. D.P.P.*, 1967, p. 73.

<sup>28</sup> Così Cass., Sez. 3, n. 15865 del 31/01/2017, Rizzo, RV 269491.

<sup>29</sup> Cass., Sez. 3, n. 21187 del 15/02/2023, Aceto, in *ambientediritto.it*.

<sup>30</sup> Cass., Sez. 3, n. 46170 del 21/09/2016, Simonelli, RV 268060; Cass., Sez. 3, n. 15865, cit.; Cass., Sez. 3, n. 28732 del 27/04/2018, Melillo, RV 273565; Cass., Sez. 3, n. 21187, cit..



la stessa giurisprudenza, come si è appena visto, a livello di enunciazione di principio attribuisce alla necessaria natura abusiva della condotta<sup>31</sup>.

Va segnalato, inoltre, che il richiamo, da parte della giurisprudenza<sup>32</sup>, in sede di ricostruzione del significato del termine “*abusivamente*”, ad interpretazioni dottrinali che propugnano una nozione assai ampia di abusività sulla base (tra l'altro) di una certa lettura del concetto di illiceità di cui alla direttiva 2008/99/CE e dell'obbligo di interpretazione conforme<sup>33</sup>, rischia di tradursi in una surrettizia violazione dei limiti all'interpretazione conforme del diritto interno al diritto dell'Unione europea propri della materia penale, limiti secondo i quali da una tale interpretazione non può discendere una responsabilità penale che, in assenza della stessa interpretazione, non sarebbe configurabile, né può derivare un aggravamento della responsabilità penale<sup>34</sup>. Quanto all'ampia interpretazione dottrinale in questione del concetto di illiceità di cui alla direttiva 2008/99/CE, pur concordandosi sull'ampiezza degli strumenti normativi (e disposizioni e provvedimenti attuativi nazionali) la cui violazione, nell'approccio della direttiva 2008/99/CE, integra il concetto di illiceità, non si può sottovalutare la tecnica, ivi utilizzata, dell'elencazione di tali strumenti normativi, tecnica che, anche al di là e ancor prima della necessità di rispettare i limiti dell'obbligo di interpretazione conforme propri della materia penale, impedisce comunque di invocare la direttiva per ravvisare l'abusività nella violazione di strumenti (e disposizioni e provvedimenti attuativi nazionali) diversi da quelli elencati negli allegati alla direttiva.

Risulta, peraltro, evidente come lo strumento dell'interpretazione conforme, dalla giurisprudenza utilizzato direttamente o per il tramite del richiamo a interpretazioni dottrinali che detto strumento utilizzino, possa portare ad una ulteriore dilatazione del significato da attribuire al requisito della necessaria abusività della condotta, e quindi ad un totale svuotamento della sua valenza selettiva, quando oggetto di tale interpretazione conforme sia la nuova definizione di “*illiceità*” dettata dalla direttiva (UE) 2024/1203. Come si è visto, infatti, abbandonando la tecnica del rinvio recettizio ad un elenco tassativo di strumenti normativi, la nuova direttiva ancora il generale requisito della necessaria illiceità delle condotte al fatto che esse violino il diritto dell'Unione che contribuisce al perseguimento di uno degli obiettivi della politica dell'Unione in

---

<sup>31</sup> Sia consentito ancora il rinvio a VAGLIASINDI, *La tutela penale dell'ambiente attraverso il paradigma dei delitti di evento*, cit., p. 1270.

<sup>32</sup> Cass., sez. 3, n. 21187, cit..

<sup>33</sup> Cfr., ad esempio, RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 259.

<sup>34</sup> Sia consentito il rinvio a VAGLIASINDI, *Protecting Vulnerable Victims and Beyond: The Duty of Consistent Interpretation in Criminal Matters in Italy after Pupino*, in *The Court of Justice and European Criminal Law. Leading Cases in a Contextual Analysis*, Oxford, 2019, p. 83 ss., e riferimenti bibliografici e giurisprudenziali ivi richiamati.



materia ambientale di cui all'art. 191, par. 1, TFUE, indipendentemente dalla base giuridica di tale diritto dell'Unione, ovvero le leggi, i regolamenti o le disposizioni amministrative di uno Stato membro, o le decisioni adottate da un'autorità competente di uno Stato membro, che attuano tale diritto dell'Unione. Le potenziali ricadute di una interpretazione conforme riferita a tale definizione appaiono assai rilevanti, specie se collocate nel più ampio contesto del cospicuo ampliamento, ad opera della direttiva (UE) 2024/1203, del novero delle condotte che, se illecite, gli Stati membri devono considerare reato. Tali possibili ricadute, peraltro, paiono poter essere controbilanciate, in sede di eventuale interpretazione conforme, attraverso il dovuto rispetto dei limiti garantistici cui tale strumento soggiace quando riferito a norme penali incriminatrici, limiti che potrebbero in particolare portare a valorizzare la circostanza che, con l'eccezione delle lettere a) e b) dell'art. 3, par. 2, della direttiva (UE) 2024/1203, tutte le altre condotte ivi elencate sono descritte attraverso l'inserimento nel corpo della previsione di espliciti rinvii alle specifiche fonti legislative (regolamenti e/o direttive i cui estremi completi sono dettagliati in altrettante note a piè di pagina) disciplinanti la materia cui si riferisce ciascuna condotta.

Potenzialmente dirompente in termini di possibili conseguenze sistematico-interpretative, poi, è la previsione della direttiva (UE) 2024/1203 secondo cui la condotta è illecita anche quando l'autorizzazione violi palesemente i pertinenti requisiti normativi sostanziali, specie se letta insieme a quanto statuito nel Preambolo, e cioè che il fatto che l'autorizzazione sia legale non esclude procedimenti penali nei confronti del titolare dell'autorizzazione se quest'ultimo non rispetta non solo, come è ovvio, tutti gli obblighi da essa previsti, ma anche, alternativamente, *“altri obblighi giuridici pertinenti non contemplati dall'autorizzazione”*.

Nonostante le 'rassicurazioni' contenute nel Preambolo, secondo cui l'espressione *“in manifesta violazione dei pertinenti requisiti giuridici sostanziali”* non è intesa a trasferire l'obbligo di garantire che le autorizzazioni siano legali dalle autorità competenti agli operatori, emergono nitidamente le potenziali ripercussioni applicative della previsioni in commento su questioni nevralgiche quali, ad esempio, quelle concernenti l'aggiornamento, a livello di fonte, delle *Best Available Techniques* (BAT), aggiornamento che non sia però stato ancora recepito nello specifico provvedimento autorizzatorio, con le connesse ricadute in punto di legalità e colpevolezza. Come è noto, infatti, un non condivisibile indirizzo interpretativo<sup>35</sup> afferma in questi casi la penale responsabilità in presenza di condotte che rispettano i limiti di emissione o gli altri valori soglia

---

<sup>35</sup> Cfr., ad esempio, Cass., Sez. 3, n. 33089 del 15/07/2021, PMT C/ Centro Servizi Ambie., RV 282101.



stabiliti dalla legge o dai provvedimenti autorizzativi, quando si accerti che sarebbe stato tecnicamente possibile per l'imprenditore adottare tecniche o rispettare limiti e valori soglia di maggior tutela dell'ambiente rispetto a quelli effettivamente adottati e previsti in via normativa o indicati in autorizzazione, come paradigmaticamente esemplificato, appunto, nel caso delle BAT richiamate in sede di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale ma poi superate da altre BAT non ancora recepite nell'autorizzazione<sup>36</sup>. È infatti evidente come, invocando l'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'UE, tale orientamento giurisprudenziale, che afferma l'obbligo per gli operatori di conformarsi alle regole precauzionali consacrate nelle BAT ma non ancora recepite nelle autorizzazioni, possa autolegittimarsi e ulteriormente consolidarsi.

Tale rischio pare aumentare se si pone mente al fatto che, secondo il Preambolo della direttiva (UE) 2024/1203, *“è necessario che gli operatori adottino le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di tutela dell'ambiente applicabili allo svolgimento delle rispettive attività, anche adempiendo agli obblighi stabiliti dal diritto dell'Unione e nazionale, in relazione alle procedure per modificare o aggiornare le autorizzazioni esistenti. Ciò dovrebbe valere anche per gli obblighi del titolare dell'autorizzazione relativi all'aggiornamento e al rinnovo di tale autorizzazione”* (considerando 11).

## 6. Considerazioni conclusive

La dipendenza del diritto penale ambientale nazionale da un diritto amministrativo ambientale che è in massima parte di derivazione dell'UE, quando non da un diritto dell'UE direttamente applicabile, determina di per sé – cioè già solo per la matrice europea del diritto ambientale amministrativo interno e a maggior ragione in presenza di normativa di carattere amministrativo-gestionale dell'UE direttamente applicabile – numerose complessità.

Si pensi, per fare un esempio, alle conseguenze della vaghezza delle definizioni amministrative, dettate a livello nazionale ma di fonte europea e testualmente ricalcanti la corrispondente definizione europea, vaghezza che influisce negativamente sulla precisione delle

---

<sup>36</sup> Sul tema, si veda ZIRULIA, *Il ruolo delle Best Available Techniques (BAT) e dei valori limite nella definizione del rischio consentito per i reati ambientali*, in *Lexambiente RTDPA*, 2019, n. 4, p. 1 ss.; cfr., inoltre, PALMERI, *Ragioni della produzione e ragioni dell'ambiente: l'introduzione del parametro extra penale della 'miglior tecnica disponibile' nel sistema delle fonti degli obblighi cautelari*, in *Lexambiente RTDPA*, 2019, n. 3, p. 1 ss.; PISANI, *Best Available Techniques (BAT) e abusività della condotta nel traffico illecito di rifiuti*, in *Lexambiente RTDPA*, 2022, n. 2, p. 67 ss.





fattispecie e, di conseguenza, sulla effettiva conoscibilità del divieto penale. Emblematica, in tal senso, la *vexata quaestio* della definizione di rifiuto.

Si pensi, più in generale, alla continua evoluzione del diritto amministrativo ambientale dell'UE, in particolare quando quest'ultimo, come nel caso di decisioni e regolamenti, ha efficacia diretta; molto spesso, infatti, per la più volte richiamata accessorietà del diritto penale ambientale, i cambiamenti nel diritto ambientale amministrativo dell'UE si riflettono sul fatto tipico. Emblematico, in tal senso, il caso delle modifiche legislative a livello dell'UE riguardanti l'elenco dei rifiuti e le relative caratteristiche di pericolosità all'interno del sistema di classificazione dei rifiuti, compresa la distinzione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi, e dei suoi collegamenti con l'elenco delle principali caratteristiche che rendono i rifiuti pericolosi, come da allegati alla direttiva quadro sui rifiuti; tali regole sulla classificazione dei rifiuti e sulla relativa attribuzione dei codici ai rifiuti da sottoporre a trattamento hanno una forte rilevanza pratica a livello nazionale, in quanto, a seconda della classificazione, è richiesto un trattamento specifico e, se viene attribuita una qualifica errata, la non corretta attività di trattamento prescelta può costituire, sussistendone i presupposti, un illecito penale<sup>37</sup>. Se è vero che la natura ontologicamente tecnica e in continua evoluzione della materia ambientale gioca un ruolo decisivo nella scelta di ancorare il fatto tipico ai precetti di natura amministrativa, è altrettanto vero che questa caratteristica incide negativamente sulla possibilità di conoscere le disposizioni penali, non potendosi sottovalutare le correlate difficoltà per i cittadini - anche quelli più 'obbedienti' - nel conformarsi a una legislazione così complessa e in continua mutazione.

La paradossale conseguenza di quanto precede è che la complessità, farraginosità e, a tratti, l'inadeguatezza tecnico-giuridica del diritto amministrativo ambientale e la sua mutevolezza si traducono in una possibile (con)causa di quel mancato rispetto del diritto amministrativo ambientale che le misure di ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali, dettate a livello di Unione europea nel 2008 e nel 2024, mirano proprio a evitare.

Passando così al diverso, ancorché al precedente correlato, piano della necessaria illiceità delle condotte quale condizione della rilevanza penale nel contesto di un intervento di ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri, cioè del carattere sanzionatorio del diritto penale ambientale dell'UE, deve essere allora preliminarmente respinta, in quanto incompatibile con i canoni di criminalizzazione e i principi garantistici del diritto penale classico, l'idea che un

---

<sup>37</sup> Sia consentito il rinvio a VAGLIASINDI, *The fight against environmental crime in the European Union and its Member States: a perspective on the enforcement system*, cit., p. 162 s.



intervento in materia penale da parte dell'UE possa fungere da strumento per rimediare alla mancanza di effettivo rispetto, attuazione e applicazione della legislazione amministrativa ambientale, quando tale mancanza di conformità, attuazione e applicazione è dovuta a carenze strutturali della stessa legislazione.

Tanto rilevato, giova qui ribadire come, nella direttiva 2008/99/CE, l'accessorietà amministrativa del diritto penale emerga sia quanto al requisito generale della necessaria illiceità delle condotte sia quanto alla descrizione delle condotte da considerare reato, sotto quest'ultimo profilo, per lo più, secondo il modello che, con riferimento ai sistemi penali nazionali, viene qualificato come parzialmente sanzionatorio di tipo debole o forte. Quanto alla generale clausola di necessaria illiceità, essa risulta opportunamente delimitata e circoscritta attraverso la tecnica del rinvio ad un'elencazione tassativa di strumenti normativi contenuta in allegato e ai corrispondenti strumenti normativi e provvedimenti amministrativi nazionali di attuazione; si tratta di un rinvio recettizio che esclude che l'adozione di nuovi strumenti normativi o le modifiche agli strumenti normativi menzionati in allegato possano automaticamente determinare una variazione in senso estensivo della sfera di tipicità come delimitata attraverso la clausola di illiceità speciale.

Anche la direttiva (UE) 2024/1203 mantiene l'opzione in favore di una struttura sanzionatoria dei reati ambientali, come emerge sia dalla generale clausola di necessaria illiceità sia dalla descrizione delle condotte da considerare reato, ivi compresa la nuova categoria dei cd. reati qualificati. Quanto alla generale clausola di necessaria illiceità, la relativa definizione muta rispetto a quanto previsto dalla direttiva 2008/99/CE: abbandonata la tecnica del rinvio recettizio, la nozione di illiceità, sganciata da un'elencazione tassativa di strumenti normativi, sembra a prima vista espandersi enormemente, con corrispondente espansione della dipendenza amministrativa del diritto penale ambientale, apparendo la generale necessaria illiceità ora correlata a tutta la legislazione dell'Unione, nella misura in cui detta legislazione, indipendentemente dalla base giuridica adottata, contribuisca (indirettamente) alla tutela dell'ambiente. Una tale espansione appare foriera di importanti criticità, sia sotto il profilo della conoscibilità di norme penali nazionali formulate in modo corrispondente o interpretate alla luce di siffatta definizione sia sotto quello del rispetto degli stessi requisiti legittimanti il ravvicinamento delle disposizioni penali degli Stati membri, stabiliti dall'art. 83, par. 2, TFUE. Tali criticità paiono peraltro ridimensionarsi, in uno con l'ampiezza della nozione di illiceità, alla luce del rilievo che, con sole due eccezioni, tutte le condotte da considerare reato se illecite, elencate dalla direttiva, vedono l'inserimento nel corpo della descrizione del fatto



di espliciti rinvii alle specifiche fonti legislative (regolamenti e/o direttive) disciplinanti la materia cui si riferisce ciascuna condotta.

Queste ultime considerazioni paiono particolarmente importanti quando si considerino le possibili ricadute, sul diritto penale ambientale nazionale, della necessaria illiceità e della struttura sanzionatoria degli illeciti che connotano gli interventi di ravvicinamento dell'UE.

In proposito, pare essenziale il richiamo ad un rigoroso rispetto dei limiti garantistici che l'obbligo di interpretazione conforme incontra in materia penale, e ciò sia al fine di evitare che, attraverso l'utilizzo di tale strumento, la giurisprudenza finisca per privare di qualsiasi valenza selettiva del penalmente rilevante il requisito di illiceità speciale racchiuso nella formula "*abusivamente*", utilizzata, tra l'altro, nei delitti di inquinamento e disastro ambientale, sia per impedire che, sempre attraverso un'interpretazione conforme non rispettosa dei suoi limiti penalistici, finiscano per legittimarsi e consolidarsi orientamenti giurisprudenziali, quale quello che ancora l'affermazione della responsabilità penale ad un obbligo per gli operatori di conformarsi alle regole precauzionali consacrate nelle BAT ma non ancora recepite nelle autorizzazioni, che paiono minare il rispetto dei principi di legalità e colpevolezza.