

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 4 \ 2024

- Una raffinata tecnica di curvatura del diritto penale alle esigenze della produzione: "ritorna" lo scudo dell'ex Ilva di Taranto di G. RUGGIERO
- La direttiva 2024/1203/UE in materia di tutela penale dell'ambiente: novità processuali e organizzative di E. GRISONICH
- La valorizzazione della responsabilità degli enti nella nuova direttiva UE 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente: brevi note *de jure condendo* di N. BALDELLI
- Appunti sui profili penalistici del d.d.l. S. 1308 in materia di tutela penale degli animali di F. FASANI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

PROPRIETARIO EDITORE

Luca RAMACCI

DIRETTORE RESPONSABILE

Laura BIFFI

DIREZIONE SCIENTIFICA

Andrea DI LANDRO - Luca RAMACCI - Carlo RUGA RIVA

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO REVISORI

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

RESPONSABILE REDAZIONE

Anna SCIACCA

REDAZIONE

Niccolò BALDELLI, Mattia COLOMBO, Riccardo Ercole OMODEI, Maria Ludovica PARLANGELI, Giuditta RUSSO

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

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

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

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

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

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

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

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



INDICE N. 4/2024

Editoriale.....	I
Una raffinata tecnica di curvatura del diritto penale alle esigenze della produzione: “ritorna” lo scudo dell'ex Ilva di Taranto di G. RUGGIERO.....	1
La direttiva 2024/1203/UE in materia di tutela penale dell'ambiente: novità processuali e organizzative di E. GRISONICH.....	42
La valorizzazione della responsabilità degli enti nella nuova direttiva UE 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente: brevi note <i>de jure condendo</i> di N. BALDELLI	61
Appunti sui profili penalistici del d.d.l. S. 1308 in materia di tutela penale degli animali di F. FASANI.....	79
Osservatorio normativo.....	98
Osservatorio dottrina.....	103
Osservatorio giurisprudenza.....	107



Il quarto e ultimo numero del 2024 è composto da quattro contributi.

Gianluca Ruggiero offre una analisi critica della complessa vicenda Ilva, con particolare riguardo alla normativa emergenziale, flessibile e possibilista che, nella sua lettura, ha comportato un arretramento nella tutela dei diritti fondamentali e simmetriche cappe di immunità.

Elisa Grisonich analizza la direttiva 2024/1203/UE dal punto di vista processuale, soffermandosi sulle novità più significative, individuate, in positivo, negli aspetti organizzativi (potenziamento sul piano delle risorse, della formazione e dei dati statistici), processuali e di coordinamento investigativo. L'Autrice, d'altra parte, intravede nella Direttiva un possibile sbilanciamento verso logiche securitarie, in assenza di un'adeguata riflessione sulle necessità di un pari rafforzamento delle garanzie processuali degli indagati e degli imputati.

Niccolò Baldelli analizza le novità in materia di responsabilità degli enti contenute nella Direttiva UE 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente. La nuova normativa, in linea con il *Green Deal* europeo, introduce innovazioni significative nel sistema sanzionatorio delle persone giuridiche, con particolare riferimento alle sanzioni non pecuniarie. Il contributo evidenzia anche, in un'ottica *de jure condendo*, le possibili soluzioni normative adottabili in sede di recepimento della direttiva in tema di obbligo di istituzione di un sistema di dovuta diligenza, soffermandosi in particolare sul ruolo dei sistemi di *compliance* ambientale.

Infine, Fabio Fasani saggio esamina, a prima lettura, i profili penali del d.d.l. S. 1308 in materia di tutela penale degli animali, soffermandosi sulla novella più rilevante, ossia quella concernente la definitiva uscita di scena del "sentimento per gli animali" e l'affermazione dell'animale in sé come bene giuridico protetto dal legislatore penale.



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 4/2024

Chiudono il numero gli osservatori normativi, giurisprudenziali e dottrinali.
Buona lettura.

Andrea di Landro Luca Ramacci Carlo Ruga Riva

**UNA RAFFINATA TECNICA DI *CURVATURA* DEL DIRITTO PENALE ALLE
ESIGENZE DELLA PRODUZIONE: “RITORNA” LO *SCUDO* DELL’*EX ILVA* DI
TARANTO**

**A REFINED TECHNIQUE OF *BENDING* CRIMINAL LAW TO THE NEEDS OF
PRODUCTION: THE ‘RETURN’ OF THE *SHIELD* OF THE FORMER *ILVA* OF
TARANTO**

di Gianluca RUGGIERO

Abstract. Di fronte ad un rischio industriale non limitato in fase preventiva e a disastri ambientali “giustificati” da cappe di immunità, bisogna prendere atto che i diritti fondamentali della persona sono ridotti a interessi disponibili. Al modello politico e normativo dello Stato di diritto si va sostituendo così una nuova cultura fondata su doveri condizionati e fungibili, dove gli ordini e le proibizioni assolute sono un retaggio arcaico da rimpiazzare con uno *ius dispositivum*. La tutela dei diritti arretra; si creano ampi spazi derogatori che rimandano a ordinamenti speciali finalizzati alla gestione privatistica di beni giuridici diffusi, in cui la principale fonte del diritto è il potere di fatto esercitato su un territorio, dove quanto è maggiore la rilevanza degli interessi economici in gioco tanto sarà più “garantita” la disponibilità politica a adottare una normativa emergenziale, flessibile e possibilista. In estrema sintesi, la bulimia normativa dei decreti salva Ilva a partire dai sequestri del 2012 e lo scudo penale introdotto nel 2015, poi modificato, abrogato, reintrodotta nel 2023.

Abstract. Faced with industrial risks that are not limited in their preventive phase and environmental disasters ‘justified’ by immunity shields, it must be realised that the fundamental rights of the individual are reduced to disposable interests. The political and normative model of the Rule of Law is thus being replaced by a new culture based on conditional and fungible duties, where absolute orders and prohibitions are an archaic legacy to be replaced by a dispositive law. The protection of rights recedes; wide derogatory spaces are created that refer to special systems aimed at the private management of diffuse legal assets, where the main source of law is the *de facto* power exercised over a territory, where the greater the relevance of the economic interests at stake, the more ‘guaranteed’ will be the political willingness to adopt an emergency, flexible and possibilist legislation. In a nutshell, the normative overload of the decrees saving Ilva since the 2012 seizures and the criminal shield introduced in 2015, then modified, repealed, reintroduced in 2023.

Parole chiave: Ilva, protezione legale, interessi disponibili

Keywords: Ilva, legal protection, available interests

SOMMARIO: 1. L’illegalismo dei diritti - 2. La vicenda Ilva. Un breve ricostruzione - 2.1 La stagione dei sequestri e il processo *Ambiente svenduto* - 2.2 Il primo *decreto salva-Ilva* - 2.3 La prima questione di legittimità costituzionale: non esistono *diritti tiranni* - 2.4 La seconda questione di legittimità costituzionale: cambia lo *stato di fatto* – 2.5 L’importanza del fattore tempo. La giurisprudenza della Consulta – 2.5.1 L’importanza del fattore tempo. La decisione della CGUE - 3. Il vecchio *scudo penale* e le sempre attuali tensioni - 4. 2019, una terza questione di legittimità costituzionale - 5. La natura giuridica dello *scudo* - 5.1 La dimensione oggettiva - 5.2 La dimensione soggettiva - 6. Le criticità del “vecchio scudo” - 7. Nuovi *scudi* - 7.1 Vecchie tensioni - 8. La violazione della riserva di giurisdizione - 9. La “marginalità” delle vittime e gli obblighi di tutela penale - 10. In conclusione. *Per cosa si produce.*

1. L’illegalismo dei diritti

Di fronte a un rischio tecnologico non limitato in fase preventiva e a disastri ambientali per i quali, a causa di vuoti normativi e *cappe di immunità*, è difficile irrogare una sanzione penale, bisogna prendere drammaticamente atto che i diritti fondamentali alla salute, a un ambiente salubre, al lavoro e alla vita, sono ridotti a interessi disponibili e derogabili.

Tra un potere legislativo, incapace di adeguate politiche industriali e congrui modelli produttivi a tutela dell’ambiente, e un potere giudiziario in funzione *suppletiva*, lo Stato di diritto dismette il suo primario ruolo di garanzia: rinuncia al controllo e alla gestione politica dei processi produttivi a forte impatto ambientale e sociale; assume le vesti del mero assertore del massimo sviluppo economico, anche quando è insostenibile¹. La tutela dei diritti fondamentali, *cogente* ed *inderogabile* in uno Stato costituzionale personalista, è messa in discussione: la violazione dei diritti e la loro compressione è incompatibile con uno Stato vincolato all’attuazione dei principi inviolabili.

Al modello politico e normativo dello Stato di diritto si va sostituendo così una nuova cultura flessibile, fondata su *doveri condizionati e fungibili*, dove gli ordini e le proibizioni assolute sono un retaggio arcaico² da rimpiazzare con uno *ius dispositivum*, con un’area inter-ordinamentale fatta di norme derogabili. La tutela dei diritti arretra a condizione di principio, determinando ampi spazi derogatori che rimandano a *ordinamenti speciali*, finalizzati alla gestione privatistica di beni giuridici collettivi o *diffusi* in cui la principale fonte del diritto viene a trovarsi fuori o al di sopra dello Stato. In estrema sintesi, la *bulimia normativa* dei decreti *salva Ilva* a partire dal 2012 e lo *scudo penale* introdotto nel 2015, modificato, abrogato, reintrodotta: la possibilità di “giocare” con le proprie leggi una partita che per le vittime appare

¹ FORZATI, *Irrilevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale: i casi Eternit, Ilva ed emergenza rifiuti in Campania. Lo Stato d’eccezione oltre lo Stato di diritto*, in *Dir. Pen. Contemp.* 2015, p. 46 s.

² DAMASKA, *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparativistica del processo*, Bologna 1991, p. 141.

persa sin dall'inizio. Un ordinamento, quello creato per l'ex Ilva, nel quale sono inserite aree di liceità garantite dall'utilità economica e sul quale convergono poteri sregolati che hanno nel profitto privato e nell'auto-accumulazione le uniche regole³.

L'attività economica "garantita" non si inserisce in un contesto di totale illiceità, ma trae vantaggio dalla deregolamentazione e dal potere *di fatto* esercitato su un territorio, dove quanto è maggiore la rilevanza degli interessi economici in gioco (come il mantenimento dei livelli occupazionali) tanto sarà più "garantita" la disponibilità politica a adottare una normativa *derogatoria, eccezionale, emergenziale, flessibile e possibilista*. È l'*illegalismo dei diritti*⁴: non la trasgressione di un divieto, ma una sottile e raffinata tecnica di *curvatura* del diritto sulle proprie esigenze.

2. La vicenda Ilva. Un breve ricostruzione

2.1 La stagione dei sequestri e il processo *Ambiente svenduto*

Nel 2008 l'associazione ambientalista *Peacelink* ha avviato un'indagine su campioni di formaggi prodotti da imprese agricole instanti un raggio di circa dieci chilometri dagli stabilimenti Ilva, sui cui pascoli si temeva la diossina potesse depositarsi⁵. Non era una presunzione. Già da tempo, presso il dipartimento di pediatria locale si sospettava che l'allarmante diffusione di tumori infantili, addirittura generati già nei feti, dipendesse dal rapporto simbiotico madre-figlio, e in modo particolare, dall'assunzione del latte. La *Fondazione Anti Diossina* iniziava quindi un'attività di analisi sul latte materno, ma gli esiti avrebbero richiesto diversi anni di rilevazione. L'intuizione di spostare l'attenzione sul latte ovino per scovare la diossina ha permesso, invece, di ridurre in modo rilevante il periodo di osservazione. *Peacelink* affidò le indagini all'istituto specializzato INCA di Lecce, che rilevò che il contenuto di diossina contenuto per grammo di grasso nelle produzioni vicine al siderurgico, assumeva valori pari a 4,28 picogrammi contro un limite di legge pari a 3. I prodotti contenevano anche una quantità di PCB e policlorobifenili tali da raggiungere un valore pari a 19,50 picogrammi per grammo di grasso contro il limite di 6. Il 29 febbraio 2008, l'associazione depositava un esposto presso la Procura della Repubblica di Taranto.

Inizia il percorso giudiziario: con l'ordinanza del 27 ottobre 2010 il Giudice per le Indagini Preliminari disponeva l'incidente probatorio per acquisire una perizia chimica e una epidemiologica. La conclusione degli esperti è dirompente: le emissioni rilevate dai carabinieri

³ FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Bari-Roma, 2007, p. 362.

⁴ FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 1993, p. 95.

⁵ FALCONE, *Il sequestro nella vicenda giudiziaria Ilva s.p.a. Lineamenti per una ricostruzione*, Roma, 2019, p. 43.

del NOE di Lecce provengono da Ilva; gli inquinanti presenti nei duemila capi di bestiame abbattuti e sui terreni delle aziende agricole nel raggio di venti chilometri dagli impianti provengono solo dal siderurgico, non da fonti alternative; lo *slopping* di fumi e prodotti gassosi non è controllato per evitare la dispersione di *polveri* nocive; circa i parametri inquinanti sebbene fossero apparentemente rispettati i limiti delle normative regionali e nazionali, della loro attendibilità non si poteva essere certi a causa dell'assenza di un sistema di "controllo automatico in continuo". La perizia epidemiologica, invece, ha avuto ad oggetto uno studio di coorte di popolazione che ha ricostruito la storia anagrafica di tutte le persone residenti tra il 1998 e il 2010 (oltre trecentoventimila) nei comuni limitrofi di Statte, Massafra e Taranto, e verificato la mortalità, i ricoveri e l'incidenza dei tumori, rilevando: gli inquinanti di interesse sanitario; la concentrazione di tali elementi in misura rilevante nei rioni limitrofi gli impianti (Tamburi, Borgo e Paolo VI) e nel comune di Statte; le malattie derivanti dall'esposizione a tali sostanze.

Gli esiti delle perizie convincevano il Giudice per le Indagini Preliminari ad avviare le azioni di sequestro preventivo *ex art. 321 c.p.p.*, senza facoltà d'uso, sui parchi minerali, la cokeria, l'agglomerato, gli altiforni, l'acciaiera e l'area GRF.

Sul piano processuale il sequestro affermava l'idea della misura cautelare come strumento finalizzato al blocco dell'attività produttiva, con funzione preventiva rispetto al perdurare delle condotte illecite⁶; su quello sostanziale, denotava il consolidato orientamento giurisprudenziale per cui è possibile il rimprovero penale anche in caso di rispetto delle prescrizioni previste dall'Autorizzazione Integrata Ambientale.

Si contestavano al Gruppo Riva: l'esecuzione di un disegno criminoso volto a realizzare con continuità in assenza di autorizzazioni, senza impedirla, l'emissione diffusa nociva in atmosfera di rifiuti gassosi derivanti dall'aree sottoposte a sequestro; una massiccia attività di sversamento in aria e nell'ambiente di sostanze nocive per la salute umana, animale e vegetale, come IPA, benzo(a)pirene, diossine, metalli e altre polveri, cagionando gravissimo pericolo per la salute pubblica, eventi di malattia e morte nella popolazione nei quartieri vicini al siderurgico dal 1995 alla data di emissione del decreto di sequestro. Iniziava così il c.d. *processo Ambiente svenduto*⁷, conclusosi in primo grado a maggio 2021, dinanzi alla Corte di Assise di Taranto

⁶ SELVAGGI, *Decreto Ilva e "rimedi penalistici"*, in *Giorn. Dir. Amm.* 4/2013, p. 381. Il sequestro preventivo è uno strumento destinato ai fini primari della prevenzione; in questo senso, si può dire che esso sia necessariamente e legittimamente prevaricante di eventuali interessi coinvolti dalla situazione concreta, a partire da quelli connessi alla proprietà o altri che possono venire in rilievo.

⁷ Sia consentito indicare RUGGIERO, *Il processo Ambiente svenduto. Il tentativo, tardivo, di risolvere il conflitto sociale sul Mar Piccolo di Taranto*, in *Dir. Pen. Proc.* 9/2013; ID, *Appunti sul processo Ambiente svenduto. Riassunto della sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto nel processo contro il siderurgico ex Ilva*, in *Sist. Pen.* 20.12.23.

che ha avuto dimensioni immani: 47 imputati; 1481 parti civili; 33 capi di imputazione; 332 udienze; 3700 pagine di motivazioni; condanne fino a 22 anni di reclusione; confische per 2 miliardi e 100 milioni di euro. Dinanzi ai giudici hanno sfilato i vertici del capitalismo italiano e del potere politico della Regione Puglia, tutti a vario titolo accusati di disastro innominato, avvelenamento, disastro interno, associazione a delinquere, omicidio colposo, reati contro la P.A. e tanto altro. Al momento in cui si scrive, il processo è tornato al suo anno zero: il 13 settembre 2024 la Corte d'assise d'appello di Taranto ha annullato la sentenza di primo grado, accogliendo l'eccezione sollevata dalla difesa relativa all'incompetenza del Tribunale di Taranto ai sensi dell'art. 11 c.p.p. per la presenza tra i soggetti danneggiati – divenuti parti civili – di due giudici di pace e un magistrato onorario (esperto della sezione agraria) appartenenti al distretto della Corte di appello di Taranto; il processo riparte allora dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza, con il Giudice per le Indagini Preliminari che ha confermato la misura cautelare del sequestro.

2.2 Il primo decreto salva-Ilva

Ai sequestri dell'estate del 2012 la risposta della politica è stata un pugno di sabbia sul volto dell'attento osservatore: norme confuse, poco chiare e di dubbia legittimità costituzionale. Sotto il cappello della necessità e urgenza combinata con l'interesse strategico nazionale⁸, si è consolidato sulle sponde del golfo tarantino un piccolo ordinamento "speciale", nel quale i diritti fondamentali e la separazione dei poteri dello Stato entrano in crisi, compressi dalle esigenze economiche.

Con d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, conv. con modif. dalla legge 24 dicembre 2021, n. 231, il governo definiva il siderurgico tarantino «*impianto di interesse strategico nazionale*», consentendo la prosecuzione dell'attività per trentasei mesi (fino al 3 dicembre 2015) al fine di eseguire le prescrizioni dell'Autorizzazione integrata ambientale (d'ora in poi A.I.A.). Attraverso la decretazione d'urgenza, veniva di fatto concessa la facoltà d'uso degli impianti in costanza di sequestro: l'Esecutivo sterilizzava l'azione giudiziaria.

Il d.l. n. 207 del 2012, c.d. *decreto salva-Ilva*, ha suscitato sin da subito un vivace dibattito sulla sua legittimità. I dubbi erano relativi alla ragionevolezza del bilanciamento tra principi costituzionali come realizzato dal legislatore e l'incidenza del provvedimento sul procedimento penale in corso e sul sequestro preventivo⁹.

L'intento dell'Esecutivo è chiaro: "realizzare" un equilibrio tra la tutela della salute e la

⁸ DI CRISTINA, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del governo*, in *Gior. Dir. Amm.* 4/2013, p. 369.

⁹ AZZARITI, *Decreto Ilva: auspicabile l'intervento della Corte costituzionale*, in *Dir. Pen. Contemp.* 7.12.12.

protezione dell'ambiente, con le esigenze di salvaguardia dei livelli occupazionali e della produzione, in un'area economica già depressa. Riconosciuto che *«la continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A. costituisce una priorità strategica di interesse nazionale»*, l'art. 1 del decreto definiva l'efficacia dell'A.I.A., prevedendo anche, in caso di mancata osservanza delle prescrizioni ivi contenute, una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 10% del fatturato risultante dall'ultimo bilancio della società. Il quarto comma, invece, paralizzava l'Autorità giudiziaria: *«le disposizioni (...) trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso di periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1»*.

In sintesi, la normativa andava a “neutralizzare” l'assorbente finalità preventiva del sequestro ex 321 c.p.p., ridisegnando il perimetro entro cui la magistratura può bilanciare interessi in conflitto per particolari realtà economiche. In questa prospettiva (smentita poi dalle successive vicende), le disposizioni appaiono suggerire l'apertura verso un modello giuridico diverso, in cui la necessità di trovare un equilibrio comporta una nuova ridefinizione dei perimetri dei diversi sottosistemi, riconoscendo preminenza alle logiche del diritto amministrativo¹⁰ e circoscrivendo il ruolo del diritto penale almeno durante le emergenze¹¹.

2.3 La prima questione di legittimità costituzionale: non esistono *diritti tiranni*

Alla decretazione d'urgenza, la Procura della Repubblica di Taranto rispondeva sollevando un conflitto di attribuzione contro Governo e Parlamento, mentre il Giudice per le Indagini Preliminari e il Tribunale ordinario in funzione di giudice dell'appello cautelare proponevano questione di legittimità costituzionale.

I giudici *a quibus* avevano individuato nella legge due motivi di incostituzionalità: la natura provvedimentale del decreto, emanato allo scopo di arginare il potere giudiziario; la lesione intollerabile a beni giuridici di rilevanza costituzionale, tra cui il diritto alla salute che si traduce nel diritto a vivere in un ambiente salubre, diritto incompressibile e prevalente rispetto alla tutela dell'occupazione e della libertà di iniziativa economica. I conflitti sollevati dalla Procura venivano dichiarati inammissibili con ordinanze nn. 16 e 17 del 2013¹², mentre il

¹⁰ TONINI, *Il caso Ilva induce a ripensare le finalità e gli effetti del sequestro preventivo*, in *Dir. Pen. Proc.* 10/2014, p. 1159. Un aspetto fondamentale è l'affidamento all'autorità amministrativa (il Ministro dell'ambiente) della decisione in ordine alla facoltà d'uso degli impianti sequestrati.

¹¹ SALANITRO, *Il decreto Ilva tra tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale*, in *Corr. Giurid.* 8-9/2013, p. 1048.

¹² La Corte ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi in ragione del fatto che le norme contenute nel decreto e nella legge di conversione potevano essere- e sono state- oggetto di una questione di legittimità costituzionale. Il

ricorso incidentale infondato con sentenza n. 83 del 2013. La Consulta, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza in materia di leggi provvedimento, ne dichiara la legittimità, fondata sia sulle ragioni per cui la legge era stata adottata, sia sulle modalità della sua attuazione. In estrema sintesi, per la Corte: la normativa impugnata, pur avendo natura provvedimentale, era legittima; l'A.I.A., a cui faceva riferimento non era parte integrante della disciplina, ma suo presupposto esterno; la norma trovava la sua *ratio* nella necessità di governare l'emergenza in un contesto ambientale e occupazionale deteriorato e a rischio di aggravamento; infine, il potere giudiziario non poteva essere considerato leso, in quanto a subire gli effetti del decreto non era un provvedimento passato in giudicato, e le disposizioni censurate non cancellando fattispecie incriminatrici e non attenuando le pene, non erano in grado di influire sull'esito del procedimento penale in corso¹³. La Corte, infine, negava che nell'assetto costituzionale, ci possa essere un bene giuridico *tiranno* rispetto agli altri: nelle democrazie pluraliste è compito dell'interprete la ricerca continua di un equilibrio mai definito e definibile tra i vari interessi tutelati, sicché i diritti fondamentali non hanno la forza di imporsi sugli altri, ma solo quella di resistere ad eccessive limitazioni, quindi è necessario trovare un *punto di equilibrio* da individuare - caso per caso - attraverso i principi di ragionevolezza e proporzionalità, affinché non si arrivi mai a comprimere un diritto nel suo *nucleo essenziale*¹⁴. Per la Consulta, nel caso tarantino il diritto alla salute non poteva dirsi in modo apodittico superiore rispetto a quello del lavoro: la scelta del legislatore, di condizionare la prosecuzione dell'attività per trentasei mesi alla verifica/attuazione delle prescrizioni contenute nell'A.I.A., sotto la vigilanza di un Garante, realizzava un corretto/necessario equilibrio tra le due esigenze¹⁵.

È evidente che la Consulta nel 2013 ha giudicato la vicenda Ilva usando il criterio del

principio è desumibile dalle sentenze nn. 406/1989, 457/1999, 343/2003, 284/2005, 38/2008, 1/2009, secondo cui, pur non potendosi affermare l'esclusione assoluta dell'ammissibilità di conflitti di attribuzione prospettati in relazione ad atti legislativi, leggi e atti aventi forza di legge sono esclusi dall'ambito di operatività della Corte nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. La ragione si rinviene nel fatto che la sperimentabilità del conflitto contro gli atti di legge finirebbe con costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale; sistema che, per quanto riguarda la legge e gli atti equiparati, è incentrato sul sindacato incidentale. In altre parole, il conflitto avverso un atto legislativo è sollevabile, di norma, da un potere dello Stato solo a condizione che non sussista la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune. Cfr. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, (a cura di Romboli), Torino, 2011, p. 272.

¹³ CARLUCCIO, GHERSI, *Il caso Ilva: tutela dell'ambiente, bilanciamento tra diritti fondamentali e riserva di giurisdizione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2013, p. 750. Infatti, si deve ritenere che la disposizione impugnata abbia modificato la normativa sulla cui base sono stati emessi i provvedimenti di sequestro, ed abbia creato quindi una situazione di fatto e di diritto diversa da quella che ha portato all'adozione del provvedimento, in quanto la produzione può riprendere non con la vecchia prassi, ma con nuove e parzialmente diverse modalità, ponendo le premesse perché si verifichino in futuro fatti che dovranno essere nuovamente valutati dalla magistratura, ove aditi nelle forme rituali.

¹⁴ MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, p. 98.

¹⁵ MILANI, *Caso Ilva: nella partita a scacchi tra autorità giudiziaria e legislatore la Corte costituzionale prova a fare il punto sulle regole*, in *Leg. Pen.* 4/2013, p. 1077 ss.

ragionevole bilanciamento dei diritti. La pronuncia, seguendo una consolidata giurisprudenza, definiva il *diritto dell'emergenza* legittimo in quanto rispettoso dei principi di proporzionalità, causalità, temporaneità e sufficiente determinatezza. La proporzionalità è quella che deve sussistere tra evento e misure adottate¹⁶; la causalità è il rapporto tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione¹⁷; la temporaneità si riferisce alla sospensione a tempo determinato delle norme¹⁸ generali o comuni; la sufficiente determinatezza prevede che il potere sia ben definito nel contenuto, nella durata e nella modalità di esercizio¹⁹. In sintesi, il principio di ragionevolezza.

La sentenza n. 85 del 2013 sottolinea che la normativa impugnata, pur non garantendo nel breve periodo una tutela piena del diritto alla salute, va a tracciare un percorso in cui l'autorizzazione all'esercizio dell'impresa è limitata nel tempo, sottoposta a controlli, revocabile e finalizzata al risanamento ambientale.

Numerose sono state all'epoca le censure alla pronuncia mosse dalla letteratura: più che il criterio del bilanciamento, nella decisione è prevalso quello della "soportabile compressione²⁰", con cui la Corte ha dismesso la veste di osservatore imparziale che bilancia asetticamente beni ed interessi, e comportandosi da "operatore politico" ha praticato il *test* del bilanciamento in modo assai meno aggressivo, rifacendosi ad un'idea di *giustizia concreta* che utilizza il criterio della *giustizia* come convenienza: adeguatezza della norma al caso concreto²¹.

Si potrebbe affermare che la sentenza del 2013 è espressione del fenomeno della *deformalizzazione del diritto* i cui effetti, spesso involontari, possono incidere sulla qualità della democrazia. La *deformazione* è un sintomo della perdita di centralità del principio rappresentativo, in cui il monopolio del circuito "rappresentanza politica-responsabilità politica-produzione del diritto" si sta sgretolando, e la produzione del diritto è sempre più collegata a fenomeni *extra* giuridici. Avallare fenomeni di produzione normativa al di fuori dei circuiti tradizionali, tracciati dalla Costituzione, incide sui caratteri della democrazia: si passa da un'idea di diritto come progetto consapevole dell'organizzazione della società, a una intesa come espressione spontanea dello *stato di fatto* della società stessa²². Il rischio è la formazione di zone franche, sottratte alla disciplina generale della legge e al controllo del principio di

¹⁶ Cfr. Corte cost. sent. nn. 100 e 201 del 1987.

¹⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 127 del 1995.

¹⁸ Cfr. Corte cost. sent. nn. 8 del 1956, 4 del 1977, 201 del 1987.

¹⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 418 del 1992.

²⁰ BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *Federalismi* 3/2014, p. 23.

²¹ DOGLIANI, *Il ruolo della Corte costituzionale nel processo di deformazione dell'ordinamento giuridico*, in *Centro studi parlamentari* 2000, p. 157.

²² *Idem*, p. 144.

legalità. Un ritorno al passato, agli “ordinamenti speciali” -sottoinsieme di norme e destinatari- sottoposti a logiche diverse e sicuramente meno democratiche. Scriveva Lorenza Carlassarre: «*ordinamento speciale? In sostanza l'uso del termine stava a significare che, in quell'ambito, non vige la legalità comune ma una legalità diversa (o, forse, nessuna legalità), poiché entro l'ordinamento speciale si applicano solo le regole poste da chi, nel settore, comanda*²³».

2.4 La seconda questione di legittimità costituzionale: cambia lo stato di fatto

Le cose cambiano cinque anni dopo. Con ordinanza del 29 giugno 2015 il Giudice per le Indagini Preliminari di Taranto disponeva il sequestro preventivo senza facoltà d'uso di un altoforno dell'acciaieria (AFO2), nell'ambito di un procedimento a carico di alcuni soggetti apicali accusati in concorso in omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro e cooperazione in omicidio colposo, per la morte di un operaio colpito da materiale incandescente proiettato dal medesimo forno. Con il d.l. 4 luglio 2015, n. 92 il Governo stabiliva che l'esercizio delle attività di impresa degli stabilimenti aventi *interesse strategico nazionale*, non potesse essere impedito da provvedimenti di sequestro riferiti ad ipotesi di reato relativi alla sicurezza sul lavoro. Una normativa identica negli effetti al primo decreto *salva-Ilva*²⁴: sterilizzare il sequestro.

A distanza di cinque anni, la Consulta ci ripensa²⁵. Con la sentenza n. 58 del 2018 viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 3 del decreto²⁶ e degli artt. 1, co. 2, e 21 *octies* della L. 132 del 2015²⁷, in violazione degli artt. 2, 4, 32, 35, 41 Cost., in quanto il legislatore *ha prediletto* l'esigenza economica alla tutela dei lavoratori²⁸.

Traspare dalla sentenza un principio chiaro: la salute non si può misurare con lo stesso metro usato per valutare le pur rilevanti esigenze della produzione. Nella pronuncia si sottolinea l'interesse principale della Carta: non *quanto*, ma *per cosa* si produce.

Pur affermando un principio così rilevante, in realtà, la posizione del Giudice delle leggi

²³ CARLASSARRE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* 10/1999, p. 76.

²⁴ ZIRULIA, *In vigore un nuovo decreto "salva Ilva" (e anche Fincantieri)*, in *Dir. Pen. Contemp.* 2015.

²⁵ AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Quest. Giust.* 2018, p. 1.

²⁶ «*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*».

²⁷ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante «*Misure urgenti in materia fallimentare, civile, processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*». RUGA RIVA, *Il caso Ilva: avvelenamento e disastro dolosi*, in *Casi di diritto penale dell'economia*, (a cura di FOFFANI, CASTRONUOVO), Bologna 2015, p. 172.

²⁸ CAVALIERE, *Il caso Ilva, l'interesse economico nazionale e la sua compatibilità con la dignità dei lavoratori e dei cittadini nella sentenza n.58/2018 della Corte costituzionale*, in *Dir. Pubbl. Eur. Online* 1/2019, p. 67.

non è cambiata rispetto al 2013²⁹, a mutare è *lo stato di fatto*³⁰. La “volontà” del Governo nel 2012 era quella di trovare una soluzione equa, in un arco di tempo limitato e ragionevole di trentasei mesi, che in modo diacronico avrebbe diminuito il sacrificio dei cittadini e lavoratori di Taranto, attraverso la salvaguardia della produzione e dei livelli occupazionali. L’equilibrio, al 2018, non era stato minimamente sfiorato.

La pronuncia consente di comprendere come una legge non possa essere ritenuta coerente con il nostro ordinamento quando avalla un sistema economico tendente, in modo esclusivo, al profitto privato. Qualsiasi attività d’impresa, anche di *interesse strategico nazionale*, non può comprimere la dignità delle persone, fondamento di tutti i diritti e le libertà.

La Consulta, custode attento dei principi supremi, in questa sentenza ha fornito preziose indicazioni al legislatore sulla politica economica nazionale, sottolineando come essa si possa realizzare nel rispetto della Carta e in maniera sostenibile, solo se si orienta la libertà di iniziativa economica verso il principio personalista³¹. Non si può dimenticare che produrre ricchezza nazionale significa aggiungere valori disponibili per la comunità politica nazionale in quanto, nella prospettiva costituzionale, l’efficienza economica non potrà mai essere considerata uno scopo, ma al contrario integra un mezzo diretto al soddisfacimento dei bisogni e allo sviluppo della personalità del singolo³² all’interno delle formazioni sociali.

2.5 L’importanza del fattore tempo. La giurisprudenza della Consulta

Le vicende dell’*ex Ilva* rappresentano un importante ritorno *di esperienza* per la Corte costituzionale: modello per la “risoluzione” di stati di emergenza e di bilanciamento tra interessi (di rango costituzionale), talvolta, contrapposti.

Di particolare rilevanza la sentenza n. 105 del 2024³³ che ha dichiarato la parziale illegittimità dell’art. 104 *bis*, co. 1 *bis* quinto periodo delle norme di attuazione del codice di procedura penale³⁴, nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate – di bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva e di salvaguardia dell’occupazione da un lato, e di tutela della salute, dell’ambiente e di altri beni giuridici dall’altro, si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi.

²⁹ ZIRULIA, *Sequestro preventivo e sicurezza sul lavoro: illegittimo il decreto “salva Ilva” n. 92 del 2015*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 2/2018, p. 947 ss.

³⁰ SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull’Ilva di Taranto*, in *Corti supreme e salute* 2/2018, p. 194.

³¹ MANTOVANI, *Umanità e razionalità del diritto penale*, Padova 2008, p. 1621.

³² LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismi.it* 2008, p. 3.

³³ Per un approfondimento RUGA RIVA, *Il conflitto tra ambiente e attività produttiva strategica: ogni cosa al suo posto? La Corte costituzionale sul c.d. decreto Priolo*, in *Sist. Pen.* 15.10.2024.

³⁴ Come introdotto dall’art. 6 del d.l. 5 gennaio 2023, n. 2, «*Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*», conv. con modif. L. 3 marzo 2023, n. 17.

La questione di legittimità sollevata dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Siracusa³⁵ ha a oggetto una situazione molto simile a quella dell'*ex Ilva*; infatti, si colloca nell'ambito di un procedimento nel quale si contesta il delitto di disastro ambientale aggravato, causato dal depuratore del petrolchimico di Priolo Gargallo, ritenuto inidoneo a depurare i reflui industriali per la mancanza sia di un adeguato impianto di pretrattamento, sia di un sistema di captazioni di sostanze volatili che evaporano dalle vasche.

Al provvedimento di sequestro senza facoltà d'uso, l'Esecutivo rispondeva con il D.P.C.M. 3 febbraio 2023 con cui dichiarava lo stabilimento di *interesse strategico nazionale* consentendo quindi la continuità produttiva anche in costanza di misura cautelare; successivamente, con il decreto interministeriale del 12 settembre 2023, si consentiva all'impresa di immettere nel depuratore reflui contenenti talune sostanze inquinanti in concentrazione (anche di 15 volte superiore) a quelle previste dall'art. 137, co. 5 del T.U. dell'ambiente (scarico in superamento dei valori soglia).

Nell'ordinanza sottoposta alla Consulta, il Tribunale lamentava la violazione degli artt. 2 e 32 Cost. in riferimento alla vita e alla salute; nonché degli artt. 9 e 41 Cost. – come novellati dalla l. cost. 1/2022 – in riferimento all'ambiente, perché il Tribunale era “costretto” ad autorizzare la prosecuzione dell'attività economica, nonostante la sua pericolosità per l'ambiente e la salute; in altri termini, per il giudice *a quo*, il legislatore con l'art. 104 *bis*, co. 1 *bis*, si è attribuito una competenza esclusiva sul bilanciamento degli interessi in conflitto sottraendola al giudice penale, con lo scopo di assicurare sempre la prosecuzione dell'attività d'impresa.

La Corte costituzionale accertata una certa affinità con la vicenda *Ilva*, con una sentenza manipolativa e additiva segue la via (non facile) di un'interpretazione *costituzionalmente orientata* basandosi sui suoi precedenti relativi ai decreti *salva-Ilva*, dichiarando così la parziale illegittimità dell'art. 104 *bis*, co. 1 *bis*.1 quinto periodo delle norme di attuazione del Codice di procedura penale.

In un serrato confronto tra il c.d. *decreto Priolo* e il primo *decreto salva-Ilva* la Corte individua due differenze: a) il *decreto Priolo* non prevede alcun termine finale per la sua operatività, mentre il d.l. del 2012 fissava un termine (poi non rispettato) di trentasei mesi per la prosecuzione dell'attività in costanza di sequestro; b) nel *decreto Ilva*, nel periodo di prosecuzione dell'attività in costanza di sequestro si prevedeva l'intervento e il controllo delle autorità competenti sulla base delle prescrizioni contenute nell'A.I.A., mentre nel *decreto Priolo* si fa riferimento solo a delle misure (tutte da definire) attraverso le quali si dovrebbe

³⁵ G.I.P. Trib. di Siracusa, ord. dott. Salvatore Palmieri, consultabile su *G.U.* del 02.07.24.

realizzare il bilanciamento tra gli interessi in conflitto.

L'arco temporale di trentasei mesi, già nella sentenza 85 del 2013 e poi nella 58 del 2018, è definito dalla Corte un "punto di equilibrio": contemperare i diversi interessi in conflitto attraverso il fattore tempo, raggiungendo così la massima utilità ossia il graduale ripristino della tutela ambientale, senza danneggiare in modo irreversibile la prosecuzione dell'attività. Al contrario, l'assenza del termine consentirebbe – come dimostra la pronuncia 58 del 2018 – la trasformazione di uno *stato di eccezione* in una *emergenza perenne* in cui la compressione di beni supercostituzionali -dignità, salute e ambiente – non è più temporanea, ma permanente con un effetto preciso: altri interessi – come la produzione (anche se nociva) – diventano davvero *tiranni*.

2.5.1 L'importanza del fattore tempo. La decisione della CGUE

Dello stesso tenore della pronuncia della Consulta è la posizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea investita di una questione pregiudiziale dal Tribunale di Milano. Nella pronuncia che ha a oggetto anche i dubbi di legittimità delle continue proroghe dei decreti *salva-Ilva*³⁶, la Corte ha dato rilevanza proprio al fattore tempo nell'interpretazione della Direttiva 2010/75, che all'art. 8, rubricato «violazioni», stabilisce: a) che in caso di violazioni delle condizioni di autorizzazione all'esercizio di un'attività produttiva, il gestore deve adottare immediatamente le misure necessarie per garantire il ripristino della conformità nel più breve tempo possibile; b) che l'autorità competente deve imporre al gestore dell'impianto di adottare ogni misura complementare appropriata che essa stessa ritenga necessaria per ripristinare la conformità; c) nell'ipotesi in cui la violazione delle condizioni di autorizzazione presenti un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente e sino a che la conformità non venga ripristinata, è sospeso l'esercizio dell'attività.

La CGUE fa presente come la vicenda Ilva rientra sicuramente nell'ipotesi di "deroga" prevista dal *considerando 43* della Direttiva: la norma si applica anche alle installazioni esistenti, dopo un periodo di tempo «*determinato*» a partire dalla data di applicazione della Direttiva al fine di concedere «*un tempo sufficiente*» a queste imprese per adeguarsi alle nuove prescrizioni. In altri termini, anche la Corte di Giustizia rimanda alla necessità di un tempo *determinato e ragionevole* di deroga alla disciplina; al contrario, la disciplina deve essere interpretata come ostativa alla normativa nazionale che prevede che il termine concesso al gestore di un impianto per conformarsi alle prescrizioni previste dalle autorizzazioni è stato

³⁶ CGUE, Grande sezione, sent. del 25.6.2024 – causa C-626/22.

oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati rilevati pericoli gravi per la salute; conclude la CGUE: «qualora l'attività dell'installazione interessata presenti tali pericoli, l'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma, di detta direttiva esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso».

Le pronunce della Consulta e della CGUE hanno il pregio di stabilire un postulato fondamentale nei casi - di emergenza - di conflitto tra i diritti fondamentali: la deroga alla disciplina comune è tollerata solo quando è temporanea e rispettosa dei principi di proporzionalità, causalità, temporaneità e sufficiente determinatezza.

3. Il vecchio scudo penale e le sempre attuali tensioni

Dopo i sequestri degli impianti, senza facoltà d'uso, dell'estate 2012 e il conflitto con il governo nazionale, spuntato da quest'ultimo con la sentenza 85 del 2013 della Corte costituzionale, con il d.l. 61 del 2013 si disponeva il commissariamento straordinario del siderurgico per *inosservanza reiterata* dell'A.I.A. in relazione ad un'attività produttiva che comportava «oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute». Nel decreto veniva prevista anche la stesura del *Piano di risanamento ambientale*, poi adottato con D.P.C.M. del 14.3.2014, che concederà altri trentasei mesi per garantire l'applicazione delle misure ivi contenute.

Con d.l. 5 gennaio 2015, n. 1 recante «*Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*», Ilva veniva fatta rientrare nell'*amministrazione straordinaria* delle grandi imprese; con decreto 9 giugno 2016, n. 98, si concedeva all'aggiudicatario della procedura di cessione dello stabilimento, la possibilità di chiedere la modifica del *Piano di risanamento ambientale* e la proroga del termine per la messa a norma degli impianti per altri diciotto mesi. Con altri due interventi - la L. 27 febbraio 2017 n. 19 e il D.P.C.M. del 29 settembre 2017 - il termine veniva ancora differito al 23 agosto 2023, data che coincideva all'epoca con la scadenza dell'A.I.A. Per ben undici anni dall'intervento della magistratura l'esercizio dell'impresa doveva ritenersi autorizzato in costanza di sequestro: saltavano *di fatto* i principi stabiliti dalla Corte costituzionale per il governo dell'emergenza.

A questo già imponente quadro derogatorio veniva associato il primo *scudo penale*. Il d.l. n. 1/2015 introduceva con l'art. 2, co. 6, secondo periodo, una protezione legale per la persona fisica³⁷: «*L'osservanza delle disposizioni contenute nei Piani (...) equivale*

³⁷Il primo periodo è dedicato allo scudo penale-amministrativo per l'ente. Per un approfondimento: CONSULICH, *Il Giudice e il mosaico. La tutela dell'ambiente, tra diritto dell'Unione e pena nazionale*, in *Leg. Pen.* 2018, p. 20 ss.; LA PORTA - POLI, *Così è (se vi pare): commento al d.l. n. 1/2015, convertito con modifiche dalla l. n. 20/2015- il c.d. "decreto Ilva"*, in *Riv. Amb. Lav.* 2015, p. 8 ss.

all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, previsti dall'art. 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai fini della valutazione delle condotte strettamente connesse all'attuazione dell'A.I.A. e delle altre norme a tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità pubblica. Le condotte poste in essere in attuazione del Piano (...) non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro».

Sul piano della responsabilità amministrativa da reato della persona giuridica, il co. 6 dell'articolato equiparava, invece, con una *fiction iuris* il Piano - una serie di prescrizioni per il risanamento ambientale - ai modelli di organizzazione del *sistema 231*, una scelta alquanto discutibile per la diversità degli atti: i modelli di organizzazione, gestione e controllo sono una *mappatura del rischio*³⁸, e dunque prevedono appositi protocolli volti a programmare ed attuare le decisioni in relazione ai reati da prevenire, indicando le modalità di gestione, gli obblighi informativi nei confronti dell'organismo di vigilanza, il sistema disciplinare da adottare; il Piano ha, invece, l'obiettivo di garantire la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, attraverso il risanamento / ammodernamento degli impianti, individuando una serie di prescrizioni obbligatorie e termini entro cui l'impresa deve ottemperare. In sintesi, il Piano è privo dei requisiti necessari per essere sovrapposto a un modello di organizzazione idoneo *ex art. 6 del decreto 231* a esimere l'ente da responsabilità derivanti da reati commessi dai soggetti apicali.

È utile soffermarsi, in particolare, sull'esimente all'epoca pensata per la persona fisica. Prima dell'abrogazione nel 2019 la protezione ha subito importanti modifiche relative al suo ambito di operatività (oggettivo, soggettivo e temporale) che manifestano l'elasticità "politica" di questo istituto, non curante del necessario aggancio al principio costituzionale di uguaglianza.

Quanto all'ambito di applicazione oggettivo, la norma originaria prevedeva l'operatività non in riferimento a precisi reati, ma a macroaree relative a violazioni in materia di ambiente, salute, incolumità pubblica e sicurezza sul lavoro, tutte sottratte alla responsabilità penale³⁹ in quanto le condotte in attuazione del Piano «*costituiscono adempimento delle migliori regole preventive*». Il d.l. 30 aprile 2019 n. 34 circoscriveva l'operatività alla sola e generica materia ambientale.

Il d.l. 9 giugno 2016, n. 98, estendeva l'ambito soggettivo dal commissario straordinario

³⁸ PRESUTTI, BERNASCONI (a cura di), *Manuale della responsabilità degli enti*, Milano 2013, p. 95.

³⁹ GRECO, *Lo scudo penale dell'Ilva tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali*, in *Leg. Pen.* 8.5.20, p. 7.

(e i soggetti da questo funzionalmente delegati) all'affittuario o acquirente: bisognava rendere "appetibili" degli impianti obsoleti.

L'aspetto temporale era (e rimane) incerto: nel 2015 il termine ultimo di efficacia della protezione era 30 giugno 2017, a cui seguivano diverse proroghe, fino alla cessazione della protezione il 6 settembre 2019⁴⁰. A oggi, prima dell'intervento dell'Esecutivo nel dicembre 2022, lo *scudo* aveva cessato di operare, salvo interpretazioni sull'ultrattività per via del legame *ontologico* con la facoltà d'uso degli impianti in sequestro con termine 2023: infatti, in un parere reso dall'Avvocatura dello Stato al Ministero per lo sviluppo economico, si riconosce l'ultrattività «*per tutto l'arco temporale in cui l'aggiudicatario sarà chiamato ad attuare le prescrizioni ambientali impartite dall'amministrazione (...) coincidente con la data di scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale in corso di validità*⁴¹».

In seguito, il d.l. 3 settembre 2019, n. 101, portava il termine della protezione legale a coincidere con lo spirare del *Piano di risanamento ambientale* in data 23 agosto 2023. Tuttavia, in sede di conversione, la L. 2 novembre 2019, n. 128, non riproponendo le modifiche dell'art. 14 del decreto, ha confermato la previsione dell'art. 46 del d.l. 34 del 2019, lasciando fermo il termine del 6 settembre 2019.

L'aspetto temporale è stato centrale nella battaglia legale tra commissari straordinari e l'affittuario ArcelorMittal, pronta a recedere dal contratto d'affitto una volta caducata la protezione legale. Infatti, nell'atto di citazione indirizzato al Tribunale civile di Milano del 5 novembre 2019 lo *scudo* è definito: presupposizione dell'intera operazione; tutela da contestazioni conseguenti problemi ereditati dalla precedente gestione (in questo modo l'affittuario esprimeva la necessità di continuare ad operare nella stessa situazione giuridica dei commissari⁴²); elemento costitutivo del *Piano ambientale*⁴³, la cui soppressione ha determinato

⁴⁰ PENCO, *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda Ilva: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, in *Leg. Pen.*, 1.4.20, p.8 ss.

⁴¹ Il testo del parere reso dall'Avvocatura dello Stato il 21 agosto 2018 è consultabile sul sito del Ministero dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali.

⁴² Al contrario, come scrive nel *parere pro veritate* il Prof. Nicola Mazzacuva, allegato alla memoria difensiva di ArcelorMittal, p. 26: il quadro normativo dopo la cessazione dello scudo «*espone l'affittuario (...) al rischio di incorrere in contestazioni [per] reati ambientali a titolo di colpa generica (es. incendio o disastro colposi di cui agli artt. 423, 434 e 449 c.p.; inquinamento colposo di cui all'art. 452 quinquies c.p.; la meno grave ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 674 c.p., relativa al getto pericoloso di cose; oltretutto, evidentemente, le varie contravvenzioni di cui d.lgs. n. 152/2006), anche in caso di esecuzione delle misure previste dal Programma ambientale*».

⁴³ *Parere pro veritate* del Prof. Natalino Irti, allegato alla memoria difensiva di ArcelorMittal, p. 3 s.: l'esclusione della responsabilità penale o amministrativa «*si appoggia sul carattere pubblico del Piano ambientale (...). Adozione e attuazione del Piano Ambientale non sono lasciati alla libera iniziativa dei privati, ma assunti ad oggetto di disciplina statale, appunto "legificate". L'obbligo, derivante dalla legge, può ben essere accompagnato – come accade nel caso concreto – da un'obbligazione contrattuale, nel senso che, stipulandosi un contratto di affitto o di compravendita, i doveri legali si convertono in obbligazioni negoziali a carico delle parti. Le condotte, tenute in esecuzione dei Piani [Ambientale e Industriale], adempiono insieme ambedue i doveri (i legali e i*

una modifica essenziale, anzi una “sovversione⁴⁴” del *Piano di risanamento* che è parte integrante dell’A.I.A., strettamente correlato al Piano industriale non più realizzabile. Ciò comportava, a detta dell’affittuario, la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta o, comunque, per il venir meno di un suo presupposto essenziale. La questione civile veniva risolta nel marzo 2020 con l’intervento dell’Esecutivo.

Oggi l’elemento temporale del vecchio *scudo* è tornato al centro del dibattito con l’introduzione dell’art. 8 del d.l. 5 gennaio 2023, n. 2 che stabilisce: «*Fino alla data di perdita di efficacia del Piano ambientale (...) continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al medesimo articolo 2, comma 6, con esclusione del limite temporale ivi indicato*».

È chiaro l’intento del legislatore: estendere l’applicazione del vecchio *scudo* (abrogato nel 2019) per i fatti commessi dal 6 settembre 2019 al 6 gennaio 2023 (termine di entrata in vigore del nuovo scudo).

La disposizione deve necessariamente fare i conti con la disciplina generale dell’applicazione nel tempo della legge penale: l’art. 8 del d.l. n. 2/2023 ripristina il vecchio scudo e quindi è sicuramente *lex mitior* per l’arco di tempo scoperto dalla protezione legale; ma l’art. 8 – rubricato «*disposizione transitoria*» - è anche una legge temporanea. Nel caso di specie il vecchio *scudo* torna ad operare al fine di essere applicato per i fatti di reato commessi dal 6 settembre 2019 al 5 gennaio 2023, in quanto il legislatore ha deciso di richiamare in vita con una legge temporanea una precedente legge temporanea più favorevole al reo⁴⁵.

4. 2019, una terza questione di legittimità costituzionale

Al termine di nuove indagini per disastro ambientale e a seguito di denunce dei comitati cittadini e del monitoraggio dell’ARPA Puglia, nel 2018 la Procura di Taranto chiedeva l’archiviazione di tre procedimenti connessi, rilevando che il livello di diossina eccessivamente elevato rinvenuto durante i campionamenti tra novembre 2014 e febbraio 2015, fosse da ricondurre alle polveri degli elettrofiltri dell’impianto di agglomerazione dell’Ilva, per cui l’anomalia era strettamente legata al ciclo di produzione. Tuttavia, il pubblico ministero evidenziava che il decreto n. 1 del 2015 autorizzava l’esercizio d’impresa anche in presenza di

contrattuali), e perciò sono assistite dalla medesima garanzia penale. Alla “legificazione” si aggiunge la “contrattualizzazione”».

⁴⁴ Parere *pro veritate* del Prof. Natalino Irti, cit., p. 4 s.: la «*corretta e rigorosa interpretazione dell’art. 27.5 del Contratto deve muovere dalla logica interna, che determina e spiega la misura “protettiva”: logica, per la quale l’attuazione del Piano ambientale prende carattere di interesse pubblico (affidata o meno a soggetti privati), e perciò le condotte esecutive si configurano al pari di “adempimento” di obblighi giuridici, poste al riparo da sanzioni penali. (...) La clausola, nel suo stesso tenore, presuppone e riconosce che il Piano Ambientale è oggetto di tutela legislativa e perciò suscettibile di “modifica” mediante “provvedimento legislativo”*». Insomma, la «*abrogazione della “protezione legale” non tanto “modifica” quanto “soverte” l’attuazione del Piano ambientale, e così incide sul duplice terreno legale e contrattuale*».

⁴⁵ ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. I, artt. 1- 84, Milano 2004, p. 72.

deficienze impiantistiche che potevano determinare emissioni nocive, a condizione che venissero rispettate le prescrizioni previste dall'A.I.A. Pertanto, tenuto conto della *chiara esimente* per i soggetti delegati all'attività produttiva di Ilva, le condotte dovevano considerarsi «*pienamente scriminate*».

Il Giudice per le Indagini Preliminari, non ritenendo di emettere un provvedimento di archiviazione *de plano*, fissava udienza camerale ai sensi dell'art. 409 c.p.p. e sollevava d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 5 e 6, del d.l. 1 del 2015. Per il giudice, appariva doveroso accertare se l'autorizzazione "legislativa" a produrre oltre l'originario termine di trentasei mesi, nonostante l'obsolescenza degli impianti, non avesse «*clamorosamente*» violato i precetti costituzionali e i vincoli che la stessa Consulta aveva posto nella sentenza del 2013 per definire non incostituzionali le norme del primo *decreto salva-Ilva*.

Il giudice si soffermava anche sulla protezione legale che il legislatore ha inteso esplicitare, pur essendo, a suo dire, un logico corollario della facoltà d'uso dello stabilimento in costanza di sequestro, in ragione del principio di non contraddizione⁴⁶ che imporrebbe di ritenere le condotte espressamente autorizzate non anti-giuridiche: sarebbe assurdo da parte dello Stato sanzionare sia il rispetto che la violazione dello stesso, identico, comando⁴⁷.

Per il giudice *a quo*, l'interpretazione dello *scudo penale* è univoca: vige una presunzione *iuris et de iure* di conformità e di legalità relativa alle azioni del commissario straordinario impegnato ad attuare il *Piano di risanamento ambientale*; condotte che, secondo l'insindacabile giudizio *ex ante* dell'Esecutivo, costituirebbero l'adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale e di tutela della salute, incolumità pubblica e sicurezza sul lavoro. Una vera e propria *cappa di immunità*: gli eventi dannosi che dall'attuazione del *Piano* potrebbero derivare sono considerati dalla legge un male necessario e *imperativamente* sottratti all'ordinario sindacato giurisdizionale.

Per il giudice remittente, la protezione legale deve essere inquadrata nella categoria dogmatica delle *scriminanti speciali*, che rendono lecito un fatto tipicamente contemplato da una norma incriminatrice, e sono l'esito di un bilanciamento di interessi in conflitto. In questi termini, l'attenzione dell'ordinamento è rivolta al fatto e all'esclusione dell'anti-giuridicità.

Nel caso di specie per il giudice *a quo*, adempiendo alle prescrizioni del *Piano* sarebbe venuto meno il contrasto tra un fatto sussumibile ad una fattispecie incriminatrice e l'ordinamento giuridico, poiché per insindacabile giudizio del legislatore l'attuazione del *Piano* è il miglior mezzo per raggiungere uno scopo meritevole di tutela (la prosecuzione dell'attività). Tra la regola generale che impone di non mettere in pericolo la salute e l'ambiente, e quelle che

⁴⁶ MEZZETTI, *Diritto penale: casi e materiale*, Bologna 2015, p. 233.

⁴⁷ MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, XI ed., Padova, 2020, p. 236.

consentono l'attività produttiva, la soluzione sarebbe stata impostata nella dimensione oggettiva dell'illecito, con prevalenza della regola autorizzatoria su quella penale generale, privando il *fatto tipico* della sua *antigiuridicità*⁴⁸.

Nell'ordinanza⁴⁹ il giudice prosegue anche con un'attenta operazione di *distinguishing* rispetto alla sentenza della Consulta del 2013, partendo dal presupposto che l'intera disciplina derogatoria si fonda sul tempo, su un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento in modo diacronico, che avrebbe dovuto garantire un equilibrio tra gli interessi in conflitto⁵⁰. Equilibrio mai raggiunto. Secondo il giudice, i criteri di proporzionalità e ragionevolezza -individuati all'epoca- erano saltati da tempo: dopo i diversi interventi normativi, lo stabilimento è stato autorizzato a produrre in costanza di sequestro per undici anni dal 2012; l'impresa è stata messa in condizione di continuare l'esercizio con la garanzia per i suoi gestori di non essere chiamati a rispondere dei reati eventualmente commessi in violazione delle norme (di diritto comune) poste a presidio della salute, dell'incolumità pubblica e della sicurezza sul lavoro, nonostante anche la Commissione europea avesse ritenuto che «*l'operatore rimane l'unico responsabile di eventuali danni causati a terzi o all'ambiente a seguito dell'utilizzo dell'impianto*⁵¹».

Il giudice concludeva per l'incostituzionalità dell'intera normativa. In particolare, e in sintesi:

a) violazione dell'art. 3 cost. per irragionevole trattamento di favore previsto per Ilva rispetto ad altri siti di *interesse strategico nazionale*: identici fatti-reato, se commessi da alcune imprese, possono determinare il blocco dell'attività produttiva e la responsabilità dei loro dirigenti o proprietari; se commessi da Ilva, la responsabilità è esclusa. L'aver eccessivamente dilatato l'ambito temporale del percorso di risanamento ambientale, apparentemente ispirato al bilanciamento tra beni costituzionali, scuote quell'equilibrio circoscritto nel primo *decreto salva-Ilva*; il principio costituzionale di uguaglianza è violato nel momento in cui quelle norme appaiono un ingiustificato privilegio concesso esclusivamente ad una sola realtà produttiva, nell'adeguamento agli *standard* di sicurezza per la salute dei cittadini e dei lavoratori, rispetto alla generalità delle altre imprese di *interesse strategico nazionale* alle quali sia stata concessa analoga autorizzazione ambientale.

b) violazione degli artt. 32 e 35 Cost. La protezione legale consente di imporre ai

⁴⁸ FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Bologna 2019, p. 228.

⁴⁹ GIP Taranto, ord. 8 febbraio 2019, in *Dir. Pen. Contemp.*, cit.

⁵⁰ CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi* 2006, p.11 ss.

⁵¹ Lettera trasmessa dal direttore del settore "qualità della vita" della direzione generale "ambiente" dott.ssa Veronica Manfredi alla dott.ssa Barbara Valenzano custode-amministratore dello stabilimento.

dipendenti del siderurgico tarantino condizioni lavorative che altrove determinerebbero: la sospensione/chiusura degli impianti; l'attivazione dei meccanismi di controllo dell'attività autorizzata ed eventuali sanzioni penali. Nel caso di specie, invece, il gestore degli impianti è esonerato dalla responsabilità penale, anche nelle ipotesi in cui non venissero rimosse le emissioni nocive all'interno dell'azienda. Un esonero di responsabilità a tempo indeterminato.

c) violazione dell'art. 41 Cost. che impone all'attività di impresa di non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Non poter perseguire penalmente, per un lasso di tempo potenzialmente indefinito, i soggetti che espongono a pericolo le persone confligge con il dettato costituzionale, non potendo l'attività produttiva da una parte, essere esente da controlli giurisdizionali, e dall'altra, esimersi dal rispetto delle esigenze basilari della persona. Chiara è la giurisprudenza della Consulta: «*la tutela dell'iniziativa economica privata si arresta quando l'attività di impresa ponga in pericolo la sicurezza del lavoratore*⁵²». Di fronte ad un rischio produttivo e tecnologico e a disastri che, per legge, non possono essere sanzionati penalmente, i diritti fondamentali della persona vengono seriamente compromessi al fine di tutelare una realtà economica.

d) violazione degli artt. 24 e 112 Cost. La normativa si porrebbe in netto contrasto con il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati che pure la Consulta⁵³ ha riconosciuto come bene oggetto di protezione costituzionale, attraverso l'azione dei pubblici ministeri e l'eventuale sollecitazione delle persone offese. Nel caso di specie l'intervento legislativo censurato incide sui diritti processuali delle vittime e vulnera il diritto alla tutela giurisdizionale.

e) violazione dell'art. 117 Cost. per il contrasto con gli artt. 2, 8, 13 della Cedu, come affermato nella sentenza *Cordella c. Italia* della Corte di Strasburgo⁵⁴ del 2019, la quale ha stabilito «*che il persistente inquinamento causato dalle emissioni dell'Ilva ha messo in pericolo la salute dell'intera popolazione che vive nell'area a rischio*» e, inoltre, ha condannato l'Italia⁵⁵ per non aver adottato «*tutte le misure necessarie per proteggere efficacemente il diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti*».

In questi termini, il giudice ha voluto sottolineare come anche le *norme di liceità* possono rappresentare uno strumento di offesa ai diritti fondamentali⁵⁶. Le scriminanti possono

⁵² Corte cost. sent. n. 405 del 1999.

⁵³ Corte cost. sent. n. 34 del 1973.

⁵⁴ ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Dir. Pen. Contemp.* 3/2019, p.135 ss.

⁵⁵ VOZZA, *Oltre la giustizia penale: la Corte EDU condanna lo Stato italiano nel caso dell'Ilva di Taranto per violazione del diritto al rispetto della vita privata e del diritto ad un ricorso effettivo*, in *Riv. it. med. leg.* 2/2019, p. 707.

⁵⁶ STORTONI, *Profili costituzionali della non punibilità*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 1984, p. 626. BRICOLA, *Rapporti tra dommatica e politica criminale*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 1988, p. 3.

rivelarsi socialmente costose quanto lo sono le disposizioni incriminatrici, nella misura in cui, impedendo la punizione di condotte lesive, autorizzano l'offesa ad un interesse costituzionalmente protetto.

La letteratura ha sempre posto particolare attenzione dall'abuso delle esimenti, dal momento che la «*scriminate accordata ad alcuni si risolve in una diminuzione del tasso di garanzia e diritti per tutti*⁵⁷», individuando i limiti costituzionali invalicabili: primo tra tutti la ragionevolezza⁵⁸. Le cause scriminate *artificiali*, come sarebbe per il giudice la protezione Ilva (ossia espresse dalla legge al fine di circoscrivere un'area di comportamenti da qualificare come leciti e in cui la risoluzione del conflitto è fatto a monte dal potere politico) sono quelle che maggiormente si prestano ad abusi, servendosi di *bilanciamenti squilibrati*.

La Corte costituzionale con ordinanza n. 230 del 2019 ha disposto la restituzione degli atti per *ius supervenies*⁵⁹. Il mutato quadro normativo a cui si riferisce la Consulta sono le modifiche apportate nel 2019 al co. 6 dell'art. 2 del decreto del 2015: limitazione dell'ambito di applicazione oggettivo dell'esimente alle sole ipotesi di materia ambientale; estensione temporale della protezione legale fino al 23 agosto 2023; cessazione finale della protezione con il d.l. n. 101 del 2019. A dir il vero, le novità non avevano un'incidenza immediata: il passaggio del termine dal 6 luglio 2019 al 23 agosto 2023 rafforzava le argomentazioni del giudice *a quo*; il venir meno della protezione originaria non assumeva rilevanza per il giudizio in questione, sia per l'ambito di piena validità temporale dell'art. 2, sia per i reati che fanno riferimento al superamento dei limiti per le sostanze inquinanti rilasciate nell'ambiente⁶⁰.

La Consulta ha preferito non decidere.

5. La natura giuridica dello *scudo*

5.1 La dimensione oggettiva

A prescindere dall'esito, l'ulteriore incidente di costituzionalità della vicenda Ilva offre importanti spunti di riflessione in relazione alla natura giuridica dello *scudo*. Il Giudice per le Indagini Preliminari, definita la normativa un sottosistema penale inquadra l'esenzione nella categoria delle *scriminanti speciali*, per l'apparente carattere derogatorio in cui viene meno l'aspetto antiggiuridico, attuato attraverso il bilanciamento di interessi in conflitto⁶¹ che rileva

⁵⁷ PALAZZO, *Scriminati ed immigrazione clandestina (a proposito dei c.d. «respingimenti» in alto mare)*, in *Studi in onore di M. Romano*, Napoli, 2011, p. 1657.

⁵⁸ BRICOLA, *Legalità e crisi: l'art. 25, commi II e III, della Costituzione rivisitato alla fine degli anni '70*, in *Quest. Giust.* 1980, p. 229. MARINUCCI, *Il controllo di legittimità costituzionale delle norme penali: diminuiscono (ma non abbastanza) le «zone franche»*, in *Giur. Cost.* 2006, p. 4160. PULITANO, *Principio di eguaglianza e norme penali di favore*, in *Corr. Mer.* 2007, p. 209.

⁵⁹ Corte cost., ord. n. 230 del 2019.

⁶⁰ PENCO, *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda Ilva*, cit., p. 12.

⁶¹ CONSULICH, *Lo statuto penale delle scriminati*, Torino, 2018, p. 62.

solo nella dimensione obiettiva del reato. Il bilanciamento sarebbe manifestato da «*le condotte poste in essere in attuazione del Piano*» che non generano responsabilità penale «*in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive*».

Parte della letteratura ha specificato che lo scudo è una scriminante artificiale a forma vincolata⁶², incentrata sul rispetto delle prescrizioni del Piano ambientale: con una valutazione *ex ante*, il legislatore ha ritenuto indispensabile per assicurare i livelli occupazionali, di imporre la prosecuzione dell'attività con la conseguenza che i fatti illeciti non sono punibili perché ritenuti “necessari” per garantire l'interesse generale⁶³. In altri termini, si tratta di una causa di giustificazione incentrata sull'esistenza di un atto autorizzativo in cui il ruolo *discrezionale* del giudice, chiamato al bilanciamento, è ridotto: egli è solo vincolato a verificare la sussistenza dell'autorizzazione e il suo rispetto, perché è il legislatore (o la pubblica amministrazione) che ha individuato con “precisione” i presupposti per il rilascio dell'atto e il suo contenuto.

Inteso come causa di giustificazione, lo *scudo* renderebbe un fatto astrattamente tipico, non punibile perché non anti-giuridico: la norma che prevede la causa di giustificazione autorizza o impone la stessa condotta che la norma incriminatrice punisce; un'antinomia normativa che mette in luce un conflitto, latente, tra beni giuridici contrapposti⁶⁴ e consente la *comunicazione* tra il diritto penale e l'intero ordinamento⁶⁵.

Rimanendo sempre nella dimensione oggettiva dell'illecito, nel ricorso *ex art. 700 c.p.c.* dei commissari straordinari (15 novembre 2019), a seguito dell'atto di citazione di ArcelorMittal, lo *scudo* viene declinato come *species* dell'art. 51 c.p. - l'adempimento di un dovere - tanto da definire l'azione del colosso franco-indiano priva di fondamento perché le condotte in attuazione del *Piano* e l'intera attività industriale, sarebbero da sempre coperte dalla scriminante codicistica. Quest'ultima tesi è la meno condivisibile: basti pensare alla portata “universale” della liceità della condotta anti-giuridica “sterilizzata” dalla scriminante “occasionale”, assente nello *scudo* e per cui «*resta ferma la responsabilità in sede penale, civile e amministrativa derivante dalla violazione di norme poste alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*». Inoltre, il *Piano ambientale* non impone un dovere di prosecuzione dell'attività, ma subordina quest'ultima ad una serie di prescrizioni.

Nonostante, il dibattito sulla collocazione delle autorizzazioni amministrative all'interno della teoria del reato, e quindi se considerarle elementi negativi del fatto o elementi

⁶² *Ivi*, p. 135.

⁶³ GRECO, *Lo scudo penale dell'Ilva*, cit., p.13 ss.

⁶⁴ PADOVANI, *Alle radici di un dogma: appunti sulle origini dell'anti-giuridicità obiettiva*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 1983, p. 532. VASSALLI, *Il fatto negli elementi del reato*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 1984, p. 529.

⁶⁵ PALAZZO, *Costituzione e scriminanti*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 2009, p. 1039.

giustificanti⁶⁶, lo *scudo penale* non può essere definito una *causa di esclusione della tipicità*. Infatti, la normativa non fa riferimento ad alcun reato nello specifico e una formulazione assai vaga non è idonea a ridurre l'area della tipicità di un catalogo imprecisato di reati. Caratteristica strutturale delle *cause di esclusione della tipicità* è, infatti, la relazione formale tra la specifica norma incriminatrice presa in considerazione e la clausola che esclude la tipicità: una disposizione primaria che descrive il fatto di reato in astratto; una secondaria, che ritaglia alcuni *tipi* ben definiti di condotte e li sottrae all'incriminazione⁶⁷. Inoltre, è necessario l'intervento del giudice penale chiamato a concretizzare il contenuto della libertà o del dovere esonerante, e a isolare una o più modalità di esercizio di quella facoltà, effettivamente esimenti, destinate a prevalere sulla disposizione incriminatrice. Il bilanciamento previsto dallo *scudo* non è a *rime obbligate* poiché non vi sono esplicitate linee guida dettate dal legislatore per l'eventualità di un conflitto di norme. D'altronde, la causa di giustificazione non è da sola idonea ad indicare il bene giuridico che deve prevalere sull'altro; se tali norme avessero una incondizionata prevalenza, qualsiasi interesse confliggente finirebbe fagocitato da un diritto definito aprioristicamente *tiranno*⁶⁸.

In conclusione, secondo parte della letteratura e la magistratura tarantina, la protezione legale rappresenta una *scriminate occasionale*, quindi, un'ipotesi normativa nata dal diritto civile o amministrativo e operativa nel medesimo campo di applicazione delle fattispecie punitive. Tale tipologia di scriminanti è particolare per la sua radicale alterità rispetto alle altre cause di giustificazione, le quali nascono e vivono interamente nel sistema penale e portano anch'esse all'attribuzione di un diritto o di una facoltà di agire in capo all'autore: questo risultato non connota la loro funzione primaria, semmai un effetto incidentale derivante dalla prevalenza sull'incriminazione. Sono tre i principali motivi che sottolineano la maggiore incertezza del meccanismo di bilanciamento in quest'ambito: a) *ragioni normative* per cui le norme che prevedono diritti o doveri sono soggette spesso a limiti, dai quali può derivare la prevalenza della fattispecie incriminatrice (ad esempio, nell'art. 832 c.c. il diritto di proprietà può essere limitato); b) *ragioni assiologiche* come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 85 del 2013, per cui nessun diritto per quanto fondamentale può godere di una tutela incondizionata; c) *ragioni funzionali* perché, mentre è improbabile che le norme scriminanti introdotte per neutralizzare la responsabilità penale soccombano a una incriminazione, è

⁶⁶ DONINI, *Antigiuridicità e giustificazione oggi. Una "nuova" dogmatica, o solo una critica, per il diritto penale moderno?* in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.*, 2009, p. 1671.

⁶⁷ ANGIONI, *Condizioni di punibilità e principio di colpevolezza*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 1989, p. 1519. ROMANO, *Teoria del reato, punibilità, soglie espresse di offensività (e cause di esclusione del tipo)*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, Milano, 2006, p. 1721.

⁶⁸ VIGANÒ, *Stato di necessità e conflitti di dovere*, Milano, 2000, p. 236.

possibile che ciò accada per i diritti e i doveri che nascono per diversi scopi in altri settori dell'ordinamento. I diritti e i doveri a cui si riferisce l'art. 51 c.p. non nascono con una funzione politico-criminale, sicché gli effetti che si producono sul piano dell'applicazione delle norme incriminatrici non sono segnati dalla prevalenza inevitabile della scriminante sulla fattispecie incriminatrice.

Inoltre, è principio ormai consolidato dalla Suprema Corte che l'art. 51 c.p. non operi nei casi di colpa generica: «*la scriminate relativa all'adempimento di un dovere (...) è configurabile nei casi in cui la condotta colposa dell'agente derivi dall'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini e discipline imposte da direttive o disposizioni superiori, mentre la stessa non può essere riconosciuta nelle ipotesi di delitto colposo, quando la condotta riferibile all'agente che ricopre una posizione di garanzia sia caratterizzata da un atteggiamento di negligenza o imprudenza*⁶⁹».

5.2 La dimensione soggettiva

Condivisibili sono le tesi di chi guarda alla dimensione soggettiva dell'illecito, per la qualificazione delle regole del *Piano* come preventive e cautelari, la cui violazione comporterebbe un rimprovero per colpa specifica⁷⁰.

La vecchia disposizione e quella introdotta nel 2022 di cui si dirà, escludendo la responsabilità dei garanti, più che neutralizzare l'elemento dell'antigiuridicità, sembrano riconoscere parametri di diligenza la cui osservanza non comporterebbe alcun rimprovero colposo⁷¹, nemmeno per l'ente imputato per *colpa di organizzazione*.

La protezione legale permette(va) di cogliere, in questa prospettiva, alcune questioni relative ai principi in materia di illecito colposo⁷². In sintesi, lo *scudo* prevede che il rispetto delle regole preventivo-cautelari contenute nell'A.I.A. non consente un giudizio di responsabilità penale nei confronti dei soggetti destinatari di quelle regole se osservate⁷³. Per

⁶⁹ Cass. sez. IV, 28 settembre 2017, n. 53150.

⁷⁰ GALLO, voce *Colpa penale (diritto vigente)* in *Enc. giur.*, Milano, 1960, p. 642. MARINUCCI, *La colpa. Studi*, Milano, 2013, p. 181. GROSSO, *Alla ricerca di una prospettiva di individuazione delle regole cautelari. Un dialogo fra diritto sostanziale e processuale*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.*, 2016, p. 146.

⁷¹ ZIRULIA, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. "salva-Ilva"*, in *Dir. Pen. Contemp.* 14.2.2019, p. 5.

⁷² PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, in *Dir. Pen. Contemp.* 1/2013, p. 48.

⁷³ In questi termini, la normativa sembra fare riferimento al tema dell'appartenenza della colpa e del dolo al fatto tipico, per cui la condotta criminosa è tale in quanto è tipica, cioè potenzialmente idonea a realizzare il fatto di reato. Nell'agire doloso il soggetto agente "forgia" volontariamente la propria condotta al fine di imprimerle quella idoneità alla realizzazione del fatto tipico. Nell'agire colposo la condotta - che è di per sé pericolosa per i beni giuridici - viene tenuta senza che il soggetto la orienti verso la realizzazione di quel risultato offensivo intrinseco alla sua pericolosità. La pericolosità, quindi, non è contenuta dall'osservanza delle regole cautelari per la realizzazione di un risultato indifferente o persino socialmente utile. Di conseguenza, l'inosservanza delle cautele è solo uno dei fattori di rischio posti in essere dal soggetto agente allo scopo di avvantaggiarsi dell'idoneità positiva

queste ragioni, è rilevante l'ambito della possibile responsabilità del gestore dell'impianto a titolo di colpa, nonostante il rispetto delle prescrizioni previste in via amministrativa o dalla legge⁷⁴ (un problema specifico della più ampia questione della *società del rischio* che, in caso di osservanza delle regole cautelari scritte⁷⁵, potrebbe far residuare in capo ai garanti un rimprovero per colpa generica⁷⁶).

In questi termini, l'esimente sembra voler blindare le regole positive e neutralizzare la *law in action* della colpa generica residuale⁷⁷ per cui il rimprovero all'agente non potrebbe essere escluso solo con il rispetto delle cautele, ma andrebbe accertata anche la diligenza che imporrebbe l'adozione di misure diverse e ulteriori rispetto a quelle previste, considerando l'evoluzione scientifica e tecnologica. Sul punto si è consolidato, infatti, un rigoroso indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale il rimprovero colposo all'agente non potrebbe essere escluso una volta accertato il rispetto dei valori soglia, in quando andrebbe verificato, allo stesso tempo, il rispetto di un più ampio dovere di diligenza che imporrebbe l'adozione di diverse e ulteriori misure cautelari rispetto a quelle espressamente prescritte e tipizzate, come la stessa magistratura jonica sottolineava nell'ordinanza del 7 agosto 2012 con cui il riesame confermava il sequestro preventivo: «*nell'attuale assetto legislativo non può trovare ingresso una interpretazione che intenda i valori-limite fissati in relazione a determinate attività produttive quali soglie entro le quali non possono esigersi dai destinatari dei precetti interventi in chiave preventiva*⁷⁸».

Per tali ragioni, parte della letteratura ha sostenuto che lo *scudo* sarebbe mera espressione dei principi generali dell'imputazione per colpa⁷⁹, come nei termini espressi, talvolta, anche dalla giurisprudenza di legittimità: nel caso di «*attività lecite pericolose [l'agente che] abbia rigorosamente rispettato le regole cautelari [è] esonerato] da responsabilità per rischi prevedibili (...) anche se non è stato possibile evitare il verificarsi*

della condotta pericolosa, e non al fine di realizzare un risultato offensivo. In questi termini, la condotta colposa diventa tipica solo quando sono violate le regole cautelari. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, VII ed., Torino, 2018, p. 275 ss.

⁷⁴ DI LANDRO, *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenali di tutela*, Torino, 2018, p. 260.

⁷⁵ GROTTI, *Principio di colpevolezza, rimproverabilità soggettiva e colpa specifica*, Torino 2012, p. 83.

⁷⁶ GROSSO, *Alla ricerca di una prospettiva di individuazione delle regole cautelari*, cit., p. 170.

⁷⁷ CASTRONUOVO, *Fenomenologia della colpa in ambito lavorativo*, in *Dir. Pen. Contemp.* 2016, p. 243.

⁷⁸ Si consideri a questo proposito l'orientamento giurisprudenziale in materia di infortuni sul lavoro derivanti da esposizione a sostanze tossiche, secondo il quale «*il datore di lavoro non [va] esente da responsabilità anche qualora, pur avendo rispettato le norme preventive vigenti all'epoca dell'esecuzione dell'attività lavorativa, non abbia adottato le ulteriori misure preventive necessarie per ridurre il rischio concreto prevedibile di contrazione della malattia, assolvendo così all'obbligo di garantire la salubrità dell'ambiente di lavoro*» (Cass., sez. IV, sent. 7 luglio 2015, n. 35341).

⁷⁹ ZIRULIA, *La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale*, in *Sist. Pen.* 18.12.2019, p. 8 ss.

dell'evento⁸⁰».

Ricondotto il “vecchio” (e il “nuovo”) *scudo* nell'area poliforme del *rischio tollerato*⁸¹, si pone la tematica del giudizio di adeguatezza del rischio che sottenda un bilanciamento tra utilità sociale del *toxic case* consentito e tutela dei beni esposti al pericolo; bilanciamento che avvicina il *rischio tollerato* al piano oggettivo dell'illecito, come fa il giudice di Taranto nella questione di legittimità costituzionale del 2019, sostenendo la natura oggettiva della protezione legale.

6. Le criticità del “vecchio scudo”

Anche se ricondotto alla dimensione soggettiva dell'illecito, per il “vecchio” *scudo* permanevano importanti criticità legate allo spazio proprio dell'illecito colposo⁸²: in adempimento del *Piano*, il meccanismo sarebbe stato sempre operativo per *presunzione assoluta di diligenza*. Una palese forma di impunità.

La categoria del *rischio consentito* trova il suo limite nella prevedibile fallibilità della regola cautelare scritta, perché laddove questa dovesse presentarsi obsoleta o difettosa, il mero rispetto non esonera da responsabilità qualora la regola positivizzata si dimostri insufficiente rispetto alla peculiarità del caso concreto, non esaurendo la misura della diligenza richiesta⁸³: *rischio consentito* non significa esonero dall'obbligo di osservanza delle cautele, ma rafforzamento. L'operatore è destinatario di un precetto più ampio delle norme scritte. Per il principio di precauzione, le persone alle quali sono attribuite posizioni di garanzia o di tutela di beni primari hanno un obbligo maggiore di *autocontrollo*, *attenzione*, *cautela* e *diligenza* nell'esercizio dell'attività: hanno l'obbligo di ridurre il margine di rischio nei limiti più ristretti che le conoscenze scientifiche, le nozioni di comune esperienza e le disponibilità materiali utilizzabili consentono⁸⁴, quindi hanno il dovere di monitorare le fonti di rischio sotto il proprio controllo e verificare la migliore tecnologia idonea al contenimento⁸⁵. Una prescrizione di

⁸⁰ Cass. sez. IV, 28 aprile 2010, sent. n. 20595.

⁸¹ PERINI, *Il concetto di rischio nel diritto penale moderno*, Milano 2010, p. 13 ss.

⁸² GIUNTA, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa*, Padova, 1993, p. 185.

⁸³ MARINUCCI, *La colpa per inosservanza di leggi*, Milano, 1965, p. 199.

⁸⁴ BRUSCO, *Rischio e pericolo, rischio consentito e principio di precauzione. La c.d. “flessibilizzazione delle categorie del reato”*, in *Criminalia* 2012, p. 393 ss.

⁸⁵ In giurisprudenza si afferma che nelle attività pericolose consentite, poiché la soglia di prevedibilità degli eventi dannosi è più alta di quanto non lo sia rispetto allo svolgimento di attività comuni, maggiori devono essere la diligenza e la perizia nel preconstituire condizioni idonee a ridurre quanto più possibile il rischio. Ne consegue che l'impossibilità di eliminazione del pericolo non può comportare una attenuazione dell'obbligo di garanzia, ma deve tradursi in un suo rafforzamento (Cass. Sez. IV, n. 7661/2005): rischio consentito non significa esonero dall'obbligo di osservanza delle regole di cautela, ma rafforzamento di tale obbligo in relazione alla gravità del rischio, che solo in caso di rigorosa osservanza di tali regole potrà effettivamente ritenersi consentito per quella parte che non può essere eliminata (Cass. Sez. IV, n. 4107/2009). Come è possibile constatare da giurisprudenza costante della Suprema Corte si tende ad affermare che, a fronte della natura lecita del rischio, vi è pur sempre la necessità di tener conto di tre fattori: 1. conoscibilità del rischio e delle norme di cautela; 2. Le cautele non

carattere meta-cautelare, precauzionale, che impone l'obbligo per l'operatore di condividere con le autorità competenti le informazioni desumibili dall'esercizio della propria attività⁸⁶, come ad esempio i c.d. *near missis* o pericoli che sono quei segnali perspicui e peculiari del tracollo delle misure di mitigazione del rischio⁸⁷. In altri termini, il limite alla categoria del *rischio consentito* è che quell'area non potrà mai essere definita e circoscritta in modo risolutivo e a tempo indeterminato come faceva il "vecchio" *scudo* per l'ex Ilva con l'avvenuta autorizzazione all'esercizio dell'impresa, ma dovrà essere progressivamente rimodulata sulla base di un procedimento continuo di scambio di informazioni tra il gestore dell'attività e le autorità che potranno modificare le originarie valutazioni (come richiesto dalla Corte di Strasburgo nella stessa vicenda Ilva⁸⁸).

7. Nuovi scudi

Con d.l. 5 gennaio 2023, n. 2, conv. con modif. dalla L. 3 marzo 2023, n. 17, l'Esecutivo ha ripristinato lo *scudo penale* per l'attuale gestore degli impianti "Acciaierie d'Italia". Ancora una volta, con una legge provvedimento, anticipata dalla decretazione d'urgenza *nominale* (essendo il Capo I della normativa riferito a "Disposizioni relative al settore siderurgico"), si interviene in questa complessa vicenda con la finalità di neutralizzare l'attività giudiziaria.

L'art. 5 della legge del 2023 intervenendo sul *decreto 231*, in particolare sull'art. 17, co. 1, prevede una nuova presunzione *iuris et de iure* finalizzata alla "sterilizzazione" delle sanzioni accessorie della responsabilità amministrativa degli enti: «*le sanzioni interdittive non possono essere applicate quando pregiudicano la continuità dell'attività svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale (...), se l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Il modello organizzativo si considera sempre idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi quando nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale sono stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l'adozione di modelli*

eliminano il rischio, ma sono volte a ridurre le possibili conseguenze dannose ad esso legate; 3. La gravità del rischio.

⁸⁶ FORTI, "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in *Criminalia* 2006, p. 218.

⁸⁷ D'ALESSANDRO, *Rischio e responsabilità amministrativa degli enti*, in *Il diritto penale di fronte alle sfide della «società del rischio»*, (a cura di DE FRANCESCO, MORGANTE), Torino, 2017, p. 95.

⁸⁸ Corte EDU 24 gennaio 2019, *Cordella c. Italia*. La Corte EDU, a differenza della Consulta, non individua per l'Ilva un bilanciamento inteso come giusto equilibrio tra interessi concorrenti tra società e individuo, e ritenendo accertata la condotta di cui al comma 2 dell'art. 434 c.p. specifica che gli Stati hanno un obbligo positivo, nel caso di attività pericolose, di mettere in atto una legislazione adatta alle specificità dell'attività, che disciplini l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività, nonché di imporre ai garanti l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini.

organizzativi, il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

In questi termini, la normativa ha la finalità di “blindare” l'attività di impresa, attraverso una fiducia cieca nell'adozione e attuazione dei modelli organizzativi. La stessa vicenda Ilva – con il tema dell'A.I.A. abusiva e dei c.d. fiduciari⁸⁹ – ha dimostrato come tali forme di autonormazione si possano rivelare, talvolta, delle “tigri di carta” con un rilevante scollamento tra l'adozione del modello e la sua effettiva applicazione. Ancora una volta, invece, il legislatore riconoscendo ai “modelli” una presunzione assoluta di affidabilità sottrae l'impresa al sindacato del giudice penale, in quanto l'equilibrio tra le esigenze della produzione e i beni giuridici dalla stessa potenzialmente lesi è stato definito / blindato *ex ante* dal potere politico, che così facendo argina la discrezionalità giudiziale. Nella filigrana, si intravede un nuovo conflitto, una possibile tensione con i principi posti dagli artt. 24 e 102 Cost⁹⁰.

Con l'art. 7 si reintroduce il vero e proprio *scudo*: «*Chiunque agisca al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato di interesse strategico nazionale (...), non è punibile per i fatti che derivano dal rispetto delle prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici, se ha agito in conformità alle medesime prescrizioni*».

Con questa nuova disposizione il legislatore ha voluto rivitalizzare l'esimente *ad Ilvam*, la cui portata è limitata solo alla responsabilità penale.

I presupposti richiesti dalla disposizione per l'operatività dell'esimente sono due: a) essere un'impresa di *interesse strategico nazionale*; b) la presenza di un provvedimento che autorizzi la prosecuzione dell'attività (per il siderurgico jonico è chiaro il riferimento all'A.I.A. rilasciata dal Ministero dell'ambiente).

Dal punto di vista soggettivo, dell'esimente può beneficiare *chiunque* senza una precisa qualifica soggettiva come, invece, era prevista nella versione del 2015 in cui si individuavano i destinatari della norma nei commissari straordinari e negli affittuari o acquirenti e i soggetti da questi delegati; oggi, invece, il beneficiario è *chiunque* agisce *al fine di dare esecuzione al provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività*.

⁸⁹ In estrema sintesi, la sentenza di primo grado della Corte d'assise di Taranto (oggi annullata) ha accertato: a) che l'A.I.A. del 2011 di Ilva fosse “abusiva” perché scritta dallo stesso gruppo dirigente del siderurgico; b) la presenza dei c.d. fiduciari ossia uomini di fiducia della famiglia proprietaria che, pur non comparando nell'organigramma aziendale, rappresentavano il vero “governo ombra” dell'impresa. Per un approfondimento G. Ruggiero, *Il processo Ambiente svenduto*; cit. ID, *Appunti sul processo Ambiente svenduto*, cit.

⁹⁰ ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista A.I.C.* 3/2013, p. 1 ss.

Circa l'ambito di applicazione oggettivo, mentre il vecchio *scudo* vedeva la sua portata ridotta ai soli illeciti ambientali, la nuova esimente protegge da *qualsiasi illecito penale*.

7.1 Vecchie tensioni

È difficile dare un'interpretazione al nuovo *scudo*. Una possibile, ma tortuosa, è quella proposta dalla lettura⁹¹ che ancora una volta individua una sorta di *cappa di immunità* sul siderurgico tarantino.

L'esimente potrebbe trovare applicazione in relazione a quei *fatti* in cui l'agente ha correttamente individuato ed eseguito le prescrizioni cautelari contenute nell'autorizzazione amministrativa, ma l'offesa al bene giuridico si è ugualmente verificata a causa dell'inadeguatezza delle misure. Nell'interpretazione dell'art. 7 proposta da parte della letteratura, l'agente avrebbe l'obbligo di rispettare le prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, ma sarebbe sollevato dall'onere di verificare che tali cautele siano davvero e attualmente adeguate nel caso concreto a mitigare i rischi che minacciano determinati beni giuridici. In altri termini, lo *scudo* non richiede all'agente una verifica di adeguatezza nel singolo caso concreto delle prescrizioni positivizzate: sarà sufficiente rispettare le prescrizioni, magari divenute nel tempo obsolete per l'avanzare delle scoperte scientifiche e tecnologiche, per andare esenti da responsabilità penale.

Lo *scudo* circoscrive allora un'area di *rischio tollerato*: le prescrizioni imposte nell'A.I.A. sono da considerarsi le migliori regole cautelari, le *best practices*, il cui ottemperamento preclude la possibilità di qualsiasi forma di responsabilità a titolo di colpa residuale.

Ancora una volta, si ripropone lo stesso errore: una presunzione assoluta di diligenza, quindi, nessun margine per un addebito a titolo di colpa (generica) derivante dal collasso, dall'obsolescenza, dall'inefficacia di quelle prescrizioni *selezionate* dal potere politico. L'area del rischio è blindata, con le stesse criticità delle vecchie protezioni legali: una "nuova" *cappa di immunità* preclude al giudice penale la possibilità di verificare la conformità delle regole cautelari (*selezionate* tramite una valutazione di mera politica industriale e di convenienza economica dall'impresa e dal potere politico) con le *best practice*. Così inteso l'art. 7 è una deroga alla definizione di colpa presentata dal Codice penale all'art. 43 e ai criteri generali per il suo accertamento.

8. La violazione della riserva di giurisdizione

⁹¹ BASILE, *Un nuovo decreto c.d. salva-Ilva: prime osservazioni su "nuovo" e "vecchio" scudo penale*, in *Sist. Pen.* 2/2023, p. 9 ss. L'A. propone di riformulare l'art. 7 circoscrivendo l'esimente alle sole ipotesi di *colpa lieve*.

Assieme alla reintroduzione della protezione penale, l'Esecutivo nonostante l'obsolescenza degli impianti sulla quale pendono procedure di infrazione dinanzi alla Commissione europea e la possibile confisca all'esito del processo *Ambiente svenduto* (la sanzione ablatoria è stata già comminata all'esito del giudizio di primo grado annullato a settembre 2024), nel calderone della legge c.d. *pre-infrazioni*⁹² ha inserito l'art. 9 bis⁹³: una legge provvedimento nominale finalizzata a neutralizzare, questa volta, un eventuale ed indiscutibile giudicato penale.

La disposizione alza il tono del conflitto tra potere politico e magistratura. Il decreto prevede, attraverso la modifica al co. 6 dell'art. 2 del decreto del 2015, che « *in caso di confisca degli impianti o delle infrastrutture di ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria (...) si tiene conto delle disposizione del Piano ambientale (...) Nei casi previsti dal comma 1-bis.1, qualora la prosecuzione dell'attività sia stata autorizzata dopo l'adozione del provvedimento di sequestro, l'amministratore giudiziario, ovvero il commissario straordinario nominato nell'ambito di una procedura di amministrazione straordinaria, è autorizzato a proseguire l'attività anche quando il provvedimento con cui è disposta la confisca è divenuto definitivo, fermo restando il rispetto delle prescrizioni impartite dal giudice ai sensi del terzo periodo del comma 1-bis.1 ovvero delle misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale (...)*».

Nell'estate del 2012, dopo i sequestri, il primo fronte dello scontro tra la magistratura tarantina e l'Esecutivo è stato quello relativo alla legittimità di un decreto-legge che andasse a neutralizzare un provvedimento dell'autorità giudiziaria; un provvedimento in materia penale dove è più stringente la necessità di tutela dei beni giuridici dai fatti di reato⁹⁴.

In quella situazione, il primo *decreto salva-Ilva*, per parte della letteratura, non andava a infrangere quello che Santi Romano definiva un limite *assoluto*⁹⁵ tra giurisdizione e potere esecutivo-legislativo, ossia la possibilità di sterilizzare un provvedimento giudiziario con un atto legislativo *particolare e nominativo*. Il grimaldello all'epoca fu rinvenuto nella strutturale *instabilità* che connota il c.d. *giudicato cautelare*, che ha raggiunto un certo grado di rigidità, ma non è in alcun modo paragonabile al giudicato inteso come definizione di un procedimento

⁹²D.l. 13 giugno 2023, n. 69, coordinato con la legge di conversione 10 agosto 2023, n. 103 «*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano*».

⁹³«*Disposizioni in materia di misure e di attività di tutela ambientale e sanitaria e di interventi di decarbonizzazione negli stabilimenti di interesse strategico nazionale. Procedure di infrazione n. 2013/2177, n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299*».

⁹⁴ ARCONZO, *Conferme e nuove prospettive in tema di leggi provvedimento (in margine alla sent. n. 267/2007)*, in *Giur. Cost.* 2007, p. 2629 ss.

⁹⁵ ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, p. 134.

penale⁹⁶, la c.d. la *riserva di sentenza*.

Il primo *decreto salva-Ilva*, ma anche il recente art. 9 *bis* hanno sicuramente natura provvedimentale: la disciplina è tagliata su misura dello stabilimento tarantino⁹⁷, anche se estendibile a casi consimili⁹⁸ come dimostra la vicenda dello stabilimento di Priolo Gargallo.

Per legge provvedimento si può intendere un atto avente forza e valore di legge che incide su un numero determinato di destinatari con contenuto particolare e concreto⁹⁹: in sintesi, un atto che attrae nella sfera legislativa quanto normalmente è affidato all'autorità amministrativa¹⁰⁰. La natura provvedimentale dell'atto non dipende dalla presenza di espliciti riferimenti a soggetti o situazioni specifiche, ma da come è definita la categoria di oggetti regolati: ad esempio, indicazioni di requisiti rari, se non rarissimi, che in concreto sono posseduti da pochi, se non da un solo soggetto¹⁰¹.

Da tempo si è registrata una curvatura della generalità e astrattezza della legge anche per effetto delle trasformazioni sociali del Novecento, ma anche per una progressiva incapacità del legislatore di fare sintesi politica, e per una propensione a dedicarsi all'attività di ponderazione concreta degli interessi che è funzione tipica dell'amministrazione¹⁰².

Per le sue peculiarità, la legge provvedimento è talmente al di fuori dei principi che reggono lo Stato moderno basato sul principio della separazione dei poteri, tanto che non finisce mai di sollevare dubbi e perplessità¹⁰³. Nello Stato costituzionale di diritto il legislatore è sottoposto al principio di legalità; non solo nel senso debole per cui ogni potere deve trovare la propria autorizzazione di esercizio nella Costituzione, ma anche nel senso forte per cui ogni potere è sottoposto al principio di stretta legalità, quindi vincoli di carattere formale e sostanziale. Tale sottoposizione si traduce nel rispetto da parte del potere politico di una specifica tecnica normativa diretta a precludere atti legislativi discriminatori e arbitrari, riferiti direttamente a persone o fatti specifici, con carattere costitutivo e non regolativo¹⁰⁴; al contrario,

⁹⁶ PUGIOTTO, *Il legislatore interprete e le "colonne d'Ercole" del giudicato*, in *Giur. Cost.* 2000, p. 2692.

⁹⁷ BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Dir. Pen. Contemp.* 1/2013, p. 5 ss.

⁹⁸ In riferimento al *primo decreto salva-Ilva*, il Presidente del Consiglio dei ministri può individuare con proprio decreto gli stabilimenti di interesse strategico nazionale di grandi dimensioni, bilanciare gli interessi da proteggere in base alla contingenza, sebbene in maniera condizionata al rispetto di specifici obblighi.

⁹⁹ MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, p. 237.

¹⁰⁰ SAU, *L'irragionevolezza delle leggi provvedimento: la riserva di amministrazione c'è ma non si vede*, in *Gior. Dir. Amm.* 1/2023, p. 73.

¹⁰¹ RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, p. 22.

¹⁰² SPUNTARELLI, *Eccessi legislativi ed erosione dell'attività amministrativa*, in *Dir. Amm.* 4/2023, p. 669. Per l'A., un legislatore incapace di fare sintesi di interessi ne sceglie uno e lo cura in maniera episodica. Isola un determinato interesse e detta una disciplina specifica senza sforzarsi di integrarlo in una considerazione più compiuta dell'interesse generale.

¹⁰³ RESCIGNO, *Ancora sulle leggi-provvedimento, sperando che la Corte cambi opinione*, in *Giur. Cost.* 4/2008, p. 2879.

¹⁰⁴ SPUNTARELLI, *Eccessi legislativi*, cit., p. 681.

alla amministrazione è affidato il compito di ordinare gli interessi pubblici, ponderare la scelta nel caso singolo e produrre effetti direttamente nella sfera giuridica dei singoli destinatari: la tradizionale distinzione tra atti di livello politico e atti esecutivi. Come nella situazione in commento, può accadere che l'Esecutivo con un decreto-legge a carattere provvedimentale, invece, si appropria dei compiti tipici dell'amministrazione, sottraendo così l'atto alle garanzie procedurali e processuali del procedimento amministrativo. In sintesi, con un decreto-legge a carattere provvedimentale, l'Esecutivo si svincola dal controllo preventivo parlamentare¹⁰⁵ e blinda con l'“etichetta di legge” un atto amministrativo, producendo l'effetto (dirompente) di precludere ai destinatari delle norme l'azionabilità diretta innanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa come garantito dall'art. 113 Cost.: la qualificazione di legge attribuita ai decreti preclude, infatti, la possibilità di individuare in essi un atto amministrativo, risultando il potere del giudice limitato al solo sindacato di costituzionalità. Come sostenuto da Salvatore Satta, in questo contesto la privazione della tutela giurisdizionale non è un diritto, ma solo forza¹⁰⁶. Una forza che può determinare una violazione della separazione dei poteri tra funzione legislativa ed esecutiva, ma anche un'invasione del potere legislativo su quello giurisdizionale consumata dall'impedire la garanzia giurisdizionale di impugnazione del contenuto provvedimentale immediatamente lesivo¹⁰⁷.

La Corte costituzionale in più occasioni ha sottolineato che non è precluso alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina materie normalmente affidate alla amministrazione: non esistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto concreto e particolare¹⁰⁸, le leggi provvedimento possono essere ammesse entro limiti specifici, nel rispetto della riserva di giurisdizione, o limiti generali, nel rispetto di non arbitrarietà delle soluzioni normative e di ragionevolezza¹⁰⁹. Per la Consulta, le leggi provvedimento - pur essendo un tipo di normativa perturbatrice del rapporto tra potere politico e amministrativo¹¹⁰ - non sono incostituzionali per definizione, ma possono celare ingiustificate disparità di trattamento (soprattutto in una normativa particolare e derogatoria) per cui costringono a un vaglio più attento da effettuarsi in relazione allo specifico contenuto della norma sotto i profili

¹⁰⁵ RINALDI, *Leggi provvedimento e statuto costituzionale dell'amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, p. 157. Per l'A., l'emanazione dei decreti-legge a contenuto provvedimentale segna una compattazione delle diverse fasi dell'indirizzo politico in capo all'Esecutivo, in ragione del fatto che la scelta adottata, in origine temporanea si stabilizza nel tempo, determinando l'abdicazione del Parlamento dal proprio ruolo di sede istituzionale di maturazione degli interessi che dovrebbero orientare il progresso del Paese.

¹⁰⁶ SATTA, *Limiti naturali del legislatore* (1953), ora in *Soliloqui e colloqui di un giurista*, Nuoro, 2004, p. 94.

¹⁰⁷ S. Spuntarelli, *Eccessi legislativi*, cit., p. 683.

¹⁰⁸ Corte cost. nn. 137 del 2009, 248 e 347 del 1995.

¹⁰⁹ Corte cost. nn. 143 del 1989, 346 del 1991, 66 del 1992, 347 e 492 del 1995, 267 del 2007, 241 del 2008, 137 del 2009. DI CRISTINA, *Gli stabilimenti di interesse*, cit., p. 375.

¹¹⁰ ARCONZO, *Le leggi provvedimento e l'effettività della tutela giurisdizionale: quando non basta il giudizio di stretta ragionevolezza della Corte costituzionale, può pensarci l'Europa?* in *Quad. Reg.* 2/2009, p. 638.

della non arbitrarietà e della non irragionevolezza delle scelte del legislatore¹¹¹; infatti, non è mancata occasione in cui la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge che si sostituisce ad un provvedimento amministrativo poiché lede una serie di garanzie non recuperabili nel processo legislativo¹¹² come l'imparzialità del procedimento posta dall'art. 97 Cost. su cui si realizza l'esito della ponderazione degli interessi in conflitto¹¹³.

La giurisprudenza della Consulta muove dall'acquisita consapevolezza che l'idea liberale per cui la legge ha contenuto generale e astratto ha lasciato il posto ad una definizione di norma "diversa" nello Stato sociale di diritto: la legge come regolatore anche di situazioni particolari e concrete, persino frutto della partecipazione al procedimento di formazione legislativa di soggetti/agenzie sociali che sollecitano forme di negoziazione dei contenuti¹¹⁴.

Considerate, se pur brevemente nell'economia del presente lavoro, le "criticità" delle leggi a contenuto provvedimentale, vi è un ulteriore punto su cui soffermarsi sul quale si innescano dubbi circa la legittimità dei vecchi e nuovi decreti *salva-Ilva*: vi sono prescrizioni costituzionali che non dovrebbero permettere l'uso di leggi provvedimento, per la stringente ragione che il meccanismo previsto dalla norma costituzionale esige una legge generale e astratta. In questi casi sarà necessaria una legge per il futuro con un insieme aperto di destinatari, che disciplini un tipo di comportamento che potrà essere compiuto innumerevoli volte da un numero indeterminato di persone¹¹⁵: è il caso dell'art. 13 Cost. e quindi di tutte le leggi penali¹¹⁶. Se devono coesistere la riserva di legge e quella di giurisdizione, esse possono trovare spazio solo se la legge è generale e astratta, e l'atto del giudice, invece, è particolare e concreto in attuazione della legge.

Nel caso *Ilva* la legge provvedimento del 2012 non si limita a introdurre una disciplina derogatoria, ma ha il principale scopo di eludere i condizionamenti formali che contraddistinguono l'ordinamento giuridico, anche per precludere la possibilità di attivare la tutela giurisdizionale contro le misure da essa recate nel caso di violazione di situazioni giuridiche soggettive dei destinatari¹¹⁷.

¹¹¹ Corte cost. sent. nn. 114 del 2017, 181 del 2019, 168 del 2020. Per un approfondimento SAU, *L'irragionevolezza delle leggi provvedimento*, cit., p. 74 ss.

¹¹² CHIARELLO, *Una possibile apertura della Corte costituzionale alla riserva di procedimento amministrativo*, in *Giur. Cost.* 2021, p. 2976 ss.

¹¹³ Corte cost. sent. nn. 20 del 2012, 69 del 2018, 177 del 2021.

¹¹⁴ RUGGIERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, p. 29.

¹¹⁵ RESCIGNO, *Leggi provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. Pubbl.* 2007, p. 319.

¹¹⁶ RESCIGNO, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi provvedimento*, in *Giur. It.* 2010, p. 534 s.

¹¹⁷ DICKMANN, *Corte costituzionale e leggi provvedimento*, in *RTDP* 1999, p. 4.

L'incontro degli atti legislativi con i provvedimenti giudiziari è sempre profondamente problematico, coinvolge tutta una serie di principi fondamentali dello Stato di diritto. Come la Corte di Strasburgo¹¹⁸, anche la Consulta ha affermato che un intervento normativo non lede la funzione giurisdizionale «solo ove risulti che l'intento legislativo non è la "correzione" concreta dell'attività giurisdizionale, ma piuttosto la creazione di una regola astratta», condizione che non esisterebbe se l'intervento legislativo operasse per neutralizzare il giudicato¹¹⁹. La Consulta ha sottolineato, inoltre, che, al fine di valutare la non illegittimità delle leggi-provvedimento che possano interferire con la funzione giurisdizionale, «peculiare valenza sintomatica assume la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata¹²⁰».

All'epoca dei sequestri e del primo *decreto salva-Ilva* non si faceva riferimento a un giudicato, ma a un impiego *abnorme* della funzione normativa, che dava luogo a una *revoca legislativa* di un provvedimento giudiziario in materia penale, ove l'esigenza di tutela immediata e diretta del bene giuridico rafforza le ragioni di garanzia della certezza del diritto e dell'integrità delle attribuzioni costituzionali dei poteri dello Stato¹²¹.

Costantino Mortati, ragionando sulla funzione di giurisdizione nel rapporto con gli altri poteri dello Stato, evidenziava come non fosse possibile ammettere nessuna interferenza degli altri poteri nel corso di un giudizio¹²². Secondo l'autorevole Maestro, in attuazione del principio di separazione dei poteri, la Carta andrebbe a costituzionalizzare una vera e propria *riserva di giurisdizione*: uno spazio spettante unicamente al potere giudiziario, sottratto all'intervento del legislatore. Nessun dubbio a riguardo sussiste allora sulla c.d. *riserva di sentenza*¹²³, quindi il divieto di modificare il giudicato da parte di un atto normativo che non modifichi la legge sulla base della quale è stata decisa la controversia¹²⁴. Un tale straripamento porterebbe il legislatore a trasformarsi in giudice: mutazione incostituzionale¹²⁵.

Il primo *decreto salva-Ilva* non incideva su una sentenza, ma su un sequestro preventivo che aveva raggiunto il giudicato cautelare. Però, i sequestri non hanno come unico scopo quello

¹¹⁸ GUAZZAROTTI, *Precedente CEDU e mutamenti culturali nella prassi giurisprudenziale italiana*, in *Giur. Cost.* 5/2011, p. 3779 ss.

¹¹⁹ Corte cost. nn. 374 del 2000, 123 del 1987.

¹²⁰ Corte cost. n. 267 del 2007. ARCONZO, *Conferme e nuove prospettive in tema di leggi provvedimento (in margine alla sent. n. 267/2007)*, in *Giur. Cost.* 2007, p. 2629 ss.

¹²¹ MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Dir. Pen. Contemp.* 1/2013, p. 11.

¹²² MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1249.

¹²³ ZANON, *La legge di sanatoria non è onnipotente*, in *Giust. Cost.* 1998, p. 1652.

¹²⁴ PUGIOTTO, *Il legislatore interprete e le "colonne d'Ercole" del giudicato*, cit., p. 2692.

¹²⁵ ZANON, *Giudici, legislatore e "volontà parlamentare" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giust. Cost.* 1992, p. 3296.

di prevenire il verificarsi di eventi pericolosi¹²⁶, ma sono direttamente connessi e strumentali allo svolgimento del procedimento penale e all'accertamento del reato per il quale si procede: lo scopo è quello di evitare che il trascorrere del tempo possa pregiudicare irrimediabilmente l'effettività della giurisdizione, che poi sarà espressa con la sentenza irrevocabile di assoluzione o di condanna¹²⁷. Poiché il provvedimento inibitorio è inteso a stabilire un vincolo di indisponibilità su una cosa il cui uso è ricompreso necessariamente nell'agire penalmente vietato, delle norme che abbiamo come esplicito scopo quello di annullare gli effetti di provvedimenti cautelari già disposti, finiscono per ledere quell'inderogabile dovere di prevenire e reprimere i reati, che la Consulta ha riconosciuto come bene oggetto di protezione costituzionale¹²⁸. Con la sentenza n. 267 del 2007, infatti, la Corte ha affermato che le leggi provvedimento sono ammissibili entro limiti specifici, ovvero il rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso e la considerazione della peculiare valenza sintomatica del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione sottoposta al suo giudizio. Di conseguenza, se è vero che una legge non può far cadere nel nulla specifici procedimenti giudiziari già iniziati; che la funzione giurisdizionale non può essere condizionata dal potere amministrativo; che è altissimo il rischio che una legge provvedimento leda la funzione giurisdizionale in considerazione del tempo, delle circostanze e delle modalità in cui è emanata¹²⁹; l'esito naturale per il decreto *salva-Ilva* sarebbe stato l'incostituzionalità per violazione degli artt. 25, 27, 102, 112 Cost., ma così non è stato: la Consulta ha apprezzato, invece, la limitazione temporale (trentasei mesi) della revoca a mezzo legislativo del provvedimento cautelare che tende a rallentare, ma non a negare del tutto *sine die*, la tutela di un bene primario¹³⁰.

In questa prospettiva, la Corte costituzionale ha ridefinito i rapporti tra politica e giurisdizione, in quanto l'adozione del decreto-legge è stata ritenuta legittima perché spetta al potere politico-amministrativo sulla base di complesse valutazioni non riconducibili a parametri oggettivi predeterminati e assoluti, la scelta discrezionale e temporanea in relazione al non facile bilanciamento tra due interessi di rango costituzionale¹³¹. Tuttavia, non sono mancate critiche a questo approccio: per parte della letteratura, l'Esecutivo era consapevole di compiere un atto di rottura dell'ordinamento, accompagnato da una scarsa capacità tecnica. La soluzione

¹²⁶ RIVELLO, *Esclusa l'incompatibilità del magistrato che prima del dibattimento si sia pronunciato in ordine al sequestro preventivo*, in *Giust. Cost.* 1997, p. 704. Cfr. Corte cost. sent. nn. 66 del 1997, 151 del 1993.

¹²⁷ Cass. SS.UU. 29 gennaio 2003, n. 12878.

¹²⁸ Cfr. Corte cost. sent. nn. 34 del 1973, 81 del 1993.

¹²⁹ ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimento, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *Dir. Pen. Contemp.* 1/2013, p. 26.

¹³⁰ DI CRISTINA, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale*, cit., p. 378.

¹³¹ RINALDI, *Leggi provvedimento e statuto costituzionale dell'amministrazione*, cit., p. 163.

preferibile sarebbe stata una modifica dell'art. 321 del Codice di rito, nel quale sarebbe stato opportuno fissare dei limiti ai provvedimenti cautelari che, se non si limitano a bloccare la degenerazione della situazione per un brevissimo lasso di tempo, possono avere effetti devastanti per la collettività, come ha dimostrato il precedente del petrolchimico di Gela¹³²; al contrario, il legislatore del 2012 di fatto ha “scaricato” su un giudice il peso, di enorme portata, di una decisione politica¹³³.

E per l'attuale art. 9 *bis*?

Basterebbe riprendere quel vivace dibattito di fine 2012 per fissare un punto certo: da una parte, c'è la confisca indicata dalla norma che è un provvedimento definitivo, coperto dal giudicato penale; dall'altro, un provvedimento legislativo nominale, il cui obiettivo è rendere nulla e vana la decisione del giudice divenuta definitiva. Una palese violazione della *riserva di giurisdizione*¹³⁴ e del principio della separazione dei poteri sul quale trova fondamento lo Stato di diritto costituzionale; una vera e propria usurpazione del potere giudiziario, censurabile ai sensi degli artt. 24, 101 e 102 della Costituzione¹³⁵.

Con l'ultimo provvedimento dell'Esecutivo il cerchio, o meglio il “circolo vizioso”, si chiude. Le stesse problematiche rilevate nel 2012, vengono rinvenute nel 2023; però, lo *status de facto* è cambiato. Il conflitto con la magistratura si è fatto più pesante durante il processo *Ambiente svenduto*, con la palese incostituzionalità della previsione della possibilità di proseguire l'esercizio d'impresa nonostante una confisca data da sentenza definitiva. Ma, non solo. La questione ambientale è diventata nel frattempo l'unica vera emergenza che scuote e interessa la cittadinanza; non solo per l'inserimento in Costituzione della tutela dell'ambiente, ma soprattutto per una *rinnovata* coscienza collettiva internazionale.

A questo cambiamento di fatto, la risposta politica è rimasta la stessa, persino più “conservatrice” e noncurante sia degli *interessi diffusi* nella società, sia della necessità di recuperare quel necessario coefficiente di democraticità (il consenso sociale) che deve circondare le “*scelte politiche rischiose*”.

Non va certo dimenticato che il diritto è politica e che nell'ordinamento giuridico vengono formalizzate le scelte della politica, ma altro è l'uso politico del diritto¹³⁶. Nella coorte

¹³² DI LECCE, *Il petrolchimico di Gela: un nuovo caso esemplare*, in *Riv. Giur. Amb.* 2002, p. 817. In questa circostanza l'autorità giudiziaria aveva emesso un provvedimento di sequestro preventivo; il governo tentò di arginare l'azione giudiziaria con il d.l. n. 22 del 2002, che però modificò la disciplina penale sostanziale, sulla quale si basava il provvedimento ablatorio; le modifiche portarono il Pubblico ministero a dissequestrare gli impianti; il Tribunale del riesame annullò il dissequestro e il Parlamento approvò un emendamento durante l'*iter* di conversione del decreto, L. n. 82 del 2002, per superare le obiezioni della magistratura.

¹³³ ONIDA, *Un conflitto tra poteri*, cit., p.1.

¹³⁴ Corte cost. sent. nn. 374 del 2000, 123 del 1987.

¹³⁵ Corte cost. sent. 34 del 1973.

¹³⁶ MOCCIA, *Qualche riflessione sui rapporti tra sistema penale e democrazia*, in *Pen. Dir. Proc.* 2023, p. 3.

tarantina, ancora una volta, è l'imposizione unilaterale del potere politico ed economico a selezionare le utilità e i beni dominanti, che a lungo andare sono diventati *tiranni*. Il legislatore, anche a seguito dell'iniziativa giudiziaria, invece, di recuperare il consenso sociale dopo un'attenta diagnosi degli interessi in conflitto - in una prospettiva di democratizzazione del procedimento decisionale volto anche al coinvolgimento delle presunte vittime dei reati contestati - ha continuato a preferire leggi provvedimento e *scudi penali* di dubbia legittimità costituzionale. In vicende come quella in commento, nel problematico rapporto tra riserva di legge e riserva di giurisdizione si leggono nella filigrana le frizioni tra i vecchi principi liberali del diritto penale, come la legalità e i suoi corollari, e la "sfera dell'indecidibile"¹³⁷ dello statuto costituzionale. Le "garanzie primarie negative" rappresentano un limite al potere giudiziario; come, ad esempio, il principio di retroattività favorevole¹³⁸ (di interesse nel caso in commento) capace persino di travolgere il giudicato in caso di *abolitio criminis*, e in generale il *favor rei* – corollario della legalità e dell'*extrema ratio* – che argina il potere creativo della magistratura, e se inteso come criterio ordinario d'interpretazione impedisce effervescenze ermeneutiche sfavorevoli al reo (e, quindi, arbitri e abusi) e soprattutto evita che il potere giudiziario possa arrogarsi il compito – politico - di creare norme penali (o come nel caso Ilva, espandere l'area del penalmente rilevante "ridimensionata" dalla volontà legislativa) per colmare magari lacune di tutela¹³⁹. Ma la volontà legislativa che, talvolta, si traduce nella produzione di norme penale di favore deve pur sempre essere attuata alla precisa condizione di non ledere i parametri costituzionali¹⁴⁰.

¹³⁷ FERRAJOLI, *Il paradigma garantista. Filosofia e critica del diritto penale*, Napoli, 2014, p. 9.

¹³⁸ MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 90. Accantonata l'esigenza di certezza giuridica, il principio della retroattività della legge penale favorevole, espressione del principio di uguaglianza e della stessa *ratio* dell'irretroattività sfavorevole – in piena sintonia con la tradizione liberale e il principio del *favor libertatis* – ci consente di ritenere non ragionevole continuare ad applicare un certo trattamento penale ad un fatto che, per mutata valutazione della coscienza sociale, la legge vuole sanzionato in modo meno severo o considera penalmente lecito. Nella filigrana della retroattività favorevole si leggono sia i principi liberali come la necessaria predeterminazione del diritto al fatto, sia esigenze di eguaglianza e giustizia sociale.

¹³⁹ CATERINI, *Effettività e tecniche di tutela nel diritto penale dell'ambiente. Contributo ad una lettura costituzionalmente orientata*, Napoli, 2017, cap. IV, in particolare p. 297.

¹⁴⁰ Sul punto è di particolare interesse la giurisprudenza della Consulta sulle c.d. norme penali di favore. Il Giudice delle leggi, in più occasioni, ha negato l'esistenza di zone franche dell'ordinamento, sottratte al controllo di costituzionalità delle leggi (Cfr. Corte cost. sent. n. 37 del 2019) e, con un percorso di difficile bilanciamento tra la discrezionalità del legislatore (sovrano nelle scelte di politica criminale) e il rispetto dei principi supremi della Carta, la Corte ha esteso il proprio sindacato anche alle norme penali di favore. Ad esempio, nella sentenza n. 394 del 2006 la Corte ha specificato che il principio di legalità non preclude il sindacato di costituzionalità, anche in *malam partem*, delle norme penali di favore, definite quali norme che stabiliscano, per alcuni soggetti o ipotesi, un trattamento più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione delle norme generali; per la Corte, è ammissibile il proprio sindacato, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di uguaglianza, norme di favore che sottraggono irragionevolmente uno specifico sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di comportamenti, stabilita da una norma incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme un trattamento più favorevole. In queste ipotesi, specifica la Corte, l'effetto *in malam partem* è solo la conseguenza della rimozione di una situazione antiggiuridica creata da una norma che viola i parametri costituzionali: «l'effetto in malam partem non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte (...) esso rappresenta, invece, una conseguenza

La volontà del potere legislativo, e quindi delle maggioranze elettorali, pur rispettando e trovando preziosa espressione nei principi supremi di legalità e riserva di legge, deve fare i conti inevitabilmente con il nucleo duro della Costituzione ossia la “sfera dell’indecidibile” - tutto ciò che nessuna maggioranza può decidere e che nessuna maggioranza può non decidere - che è costituita dai diritti fondamentali ed inviolabili dell’uomo¹⁴¹ (tra cui salute e ambiente), che certamente possono subire bilanciamenti e compressioni, ma non essere annichiliti (o compressi a tempo indeterminato come ribadito nella stessa vicenda Ilva dalla Consulta nella sentenza del 2018), che in caso di “aggressioni” non ammettono (come si dirà nel par. 9) forme di impunità, e che, soprattutto, per garantirne il rispetto la Costituzione ne prevede la giustiziabilità in caso di violazione attribuendo tale compito al potere giudiziario, la c.d. garanzia secondaria o giurisdizionale¹⁴².

9. La “marginalità” delle vittime e gli obblighi di tutela penale

Tra i *soggetti* della vicenda penalistica la vittima sta assumendo sempre di più un ruolo protagonista. La sua *riscoperta* non nasce dal nulla. Per anni l’intonazione garantista della letteratura ha posto l’attenzione sulle esigenze del reo e quando la vittima entrava nel processo rischiava di subire il fenomeno della vittimizzazione secondaria. La riscoperta attenzione, invece, sembra essere il riflesso di un più generale fenomeno sociale che alimenta una nuova sensibilità per la dimensione umana ed emotiva coinvolta nei fatti dell’illecito.

Di questa esigenza si è fatta portatrice la Corte europea dei diritti dell’uomo con la teoria degli “obblighi positivi”, la quale ha trovato massima espressione nell’interpretazione evolutiva dell’art. 2 Cedu in tema di tutela del diritto alla vita e nell’estensione della sua portata, e dell’art. 8, con la protezione dell’individuo dai danni ambientali¹⁴³. Tali diritti hanno rappresentato il grimaldello con cui la Corte ha modulato l’intensità e le tipologie degli obblighi derivanti dalla violazione della Convenzione, distinguendo dal contenuto classico delle libertà negative su cui incombe un dovere di *astensione* a carico dello Stato, obblighi di carattere positivo aventi a oggetto la protezione e il godimento dei diritti¹⁴⁴. In questi termini, la Corte di Strasburgo ha

dell’automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria. Tale riespansione costituisce una reazione naturale dell’ordinamento – conseguente alla sua unitarietà – alla scomparsa della norma incostituzionale: reazione che si verificherebbe in ugual modo anche qualora la fattispecie derogatoria rimossa fosse più grave; nel qual caso a riespandersi sarebbe la norma penale generale meno grave, senza che in siffatto fenomeno possa ravvisarsi alcun intervento creativo o additivo della Corte in materia punitiva» (Corte cost. sent. n. 394 del 2006).

¹⁴¹ Sia consentito rimandare a RUGGIERO, *I principi del diritto penale: controlimiti nel tempo del “disagio della democrazia” e delle revisioni costituzionali*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 4/2023, p. 1465 ss.

¹⁴² FERRAJOLI, *Il paradigma garantista*, cit., p. 7.

¹⁴³ ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, in *Dir. Pen. Contemp.* 12.11.12, p. 3.

¹⁴⁴ VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?* in *La convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento penale italiano*, (a cura di MANES, ZAGREBELSKY) Milano, 2011, p. 243 ss.

affermato il dovere primario di assicurare all'individuo un'adeguata protezione preventiva da aggressioni illegittime sia da parte dello Stato, che da parte dei privati¹⁴⁵.

È il tema generale degli obblighi di penalizzazione che ha investito anche la materia ambientale in quanto le fattispecie di reato contro l'ambiente sono «*inestricabilmente connessi alla messa in pericolo della vita umana*». Per la Corte di Strasburgo: «*sebbene l'art. 2 CEDU non contempli il diritto del ricorrente a vedere condannato un terzo per un particolare reato, né l'obbligo assoluto che ad ogni indagine segua una condanna (...) in nessuna circostanza, le corti nazionali possono ammettere che un reato che attenta alla vita rimanga impunito*¹⁴⁶». Per la Corte: «*quando si tratta di valori fondamentali e di aspetti essenziali della vita privata (...) solo una legislazione penale può assicurare una prevenzione efficace, necessaria*¹⁴⁷». In linea di principio, ai singoli Stati è riconosciuto un ampio margine di apprezzamento nella scelta delle forme di tutela da apprestare ai diritti convenzionali, questo, tuttavia, può subire un ridimensionamento in proporzione all'importanza dei beni da proteggere¹⁴⁸: la Convenzione impone veri e propri obblighi di penalizzazione, che esautorano di fatto il legislatore nazionale delle proprie scelte di politica criminale sia nell'*an* sia nel *quomodo*¹⁴⁹, come espressamente stabilito nella pronuncia *Bartesaghi Gallo e altri c. Italia*¹⁵⁰.

Accanto agli obblighi impliciti previsti dalla Convenzione europea, è necessario considerare anche obblighi espliciti di matrice europea; si pensi, solo a titolo esemplificativo, all'importanza della decisione quadro 2003/80/GAI che fissa alcune condizioni minimali per la salvaguardia dell'ambiente, lasciando libero il legislatore nazionale nella scelta del tipo e della misura della sanzione penale applicabile ai fatti comunitariamente definiti come reati, purché queste siano proporzionate, effettive e dissuasive rispetto alle finalità della direttiva¹⁵¹.

Agli obblighi sostanziali o di prevenzione si sono uniti progressivamente anche obblighi procedurali destinati ad operare *ex post*, a lesione del diritto avvenuta. Tali obblighi impongono allo Stato e alle autorità competenti di svolgere indagini effettive per accertare i fatti, identificare i responsabili, prevedere forme di riparazione per le vittime¹⁵².

¹⁴⁵ VIGANÒ, *Il diritto penale sostanziale italiano davanti ai giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. Mer.* 12/2008, p. 84.

¹⁴⁶ Corte EDU, sent. 30.11.2004, *Öneryildiz c. Turchia*.

¹⁴⁷ Corte EDU, sent. 26.3.1985, *X e Y c. Paesi Bassi*.

¹⁴⁸ PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, p. 183.

¹⁴⁹ MANACORDA, «*Dovere di punire?*» *Gli obblighi di tutela penale nell'era della internazionalizzazione del diritto*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 2012, p. 1396.

¹⁵⁰ Corte EDU, sent. 22.6.2017. COLELLA, *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, in *Dir. Pen. Contemp.* 22.7.2014.

¹⁵¹ PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, cit., p. 225.

¹⁵² LONDONO, *Positive obligations, criminal procedure and rape cases*, in *European Human rights law review*, 2/2007, p. 159.

In materia ambientale la Corte di Strasburgo ha ammesso ricorsi *ex art. 2 Cedu* in caso di eventi naturali¹⁵³ o artificiali¹⁵⁴, riconducibili comunque alla condotta umana che hanno provocato decessi o messo in pericolo la vita delle persone. In questa prospettiva, nel rapporto tra eventi disastrosi ambientali e diritto penale, la Corte sembra riconoscere la circostanza che un “disastro senza processo” possa integrare una violazione dei diritti umani: sembra essere riconosciuto un “diritto umano al processo penale”, che troverebbe aggancio negli artt. 2 e 8 Cedu laddove il sistema penale nazionale si riveli complessivamente insufficiente a prevenire e reprimere le violazioni di diritti umani consumate sotto la propria giurisdizione¹⁵⁵, andando a formare un contesto favorevole all’impunità per determinati reati¹⁵⁶, ad esempio prevenendo ampie cause di non punibilità in grado di paralizzare l’operatività di fattispecie incriminatrici poste nell’ordinamento a presidio di fondamentali diritti della persona¹⁵⁷.

È evidente che in questa prospettiva l’imponente normativa derogatoria prevista per l’*ex Ilva*, in particolare lo *scudo penale*, contrasta con la giurisprudenza europea. Con l’operatività dello *scudo* i processi penali sono destinati all’archiviazione. Alle presunte vittime non è data la possibilità di poter rivendicare i propri diritti in sede penale, ma solo di ricorrere in sede civile, considerando che lo *scudo* – privo del carattere dell’*universalità* delle scriminanti – neutralizza solo la responsabilità penale.

Siamo dinanzi a una chiara violazione anche dell’art.9, par. 1 della decisione quadro 2001/220/GAI, che esplicita il diritto della vittima del reato a ottenere «*entro un ragionevole lasso di tempo una decisione relativa al risarcimento da parte dell’autore del reato nell’ambito del procedimento penale*». È pur vero, che la vittima potrebbe trovar ristoro nella giurisdizione civile, ma in quella sede dovrebbe sostenere costi (si pensi al costo delle consulenze tecniche) che non tutte le vittime possono permettersi; al contrario, il giudizio penale servendosi dell’apparato messo dallo Stato a disposizione della Pubblica Accusa solleverebbe le persone offese da quei costosi incombenti che potrebbero essere un insormontabile ostacolo al loro diritto di accesso alla giustizia.

10. In conclusione. Per cosa si produce

Uno dei nodi centrali della vicenda dell’*ex Ilva* di Taranto è il ruolo che quella specifica impresa gioca all’interno della produzione della ricchezza nazionale e dei livelli occupazionali,

¹⁵³ Corte EDU, sent. 9.7.2012, *Kolyadenko e altri c. Russia*, procedimento relativo all’esonazione di una diga.

¹⁵⁴ Corte EDU, sent. 9.6.1998, *L.C.B. c. Regno Unito*, procedimento relativo ai danni conseguenti a *test* radioattivi.

¹⁵⁵ MAZZANTI, *La protezione penale dell’ambiente come diritto umano. Inquadramento e rilievi critici*, in *Leg. pen.* 25.6.19, p. 9.

¹⁵⁶ PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, cit., p. 177.

¹⁵⁷ VIGANÒ, *L’influenza delle norme sovranazionali nel giudizio di “antigiuridicità” del fatto tipico*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.* 2009, p. 1079.

soprattutto in un'area economicamente depressa del Paese. Ma nel nostro ordinamento *per cosa* si produce?

All'interno di un ordinamento costituzionale personalista le parole "produzione" e "lavoro" assumono uno specifico significato.

Secondo l'economia classica, la produzione è qualsiasi operazione che si risolve in una somma di valori superiore (o almeno uguale) a quella che è stata dedicata all'operazione stessa¹⁵⁸. Produrre ricchezza nazionale significa, invece, aggiungere valori disponibili per la comunità politica nazionale. Valori che, sebbene siano riconducibili a singoli soggetti privati, sono acquisiti pur sempre all'interno della comunità politica, che si riserva il potere di stabilirne le sorti¹⁵⁹. Infatti, ogni comunità politica crea un diverso modello della produzione, dell'appropriazione e della divisione della ricchezza nazionale, attorno alle quali ruotano le scelte fondamentali dei singoli ordinamenti giuridici¹⁶⁰.

Fondamentali sono due temi: lavoro e risorse. La nostra Costituzione si sofferma a lungo sul lavoro, elemento fondativo della Repubblica. Il lavoro, inteso come elemento capace di aggregazione e di unità, infondeva significato ad una nascente comunità politica risorta dalle macerie della guerra e della dittatura. Scriveva Costantino Mortati: il lavoro era il «*valore da assumere come fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di progressiva omogeneizzazione della base sociale, presupposto per sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato*¹⁶¹».

La Carta non concepisce il lavoro come mero fattore produttivo della ricchezza nazionale o come strumento per ottenere un reddito, ma come presupposto indispensabile per la crescita morale e la realizzazione della personalità dell'individuo all'interno delle formazioni sociali. In tale prospettiva, l'efficienza economica non è mai uno scopo, ma un mezzo. Ragion per cui, deve considerarsi centrale la *qualità* del lavoro, quindi la capacità delle sue forme di organizzazione al fine di garantire lo sviluppo della personalità del singolo. Circa le risorse materiali, la Carta si preoccupa di predisporre le condizioni normative dell'iniziativa economica privata affinché il processo produttivo possa realizzarsi, mettendo a disposizione della forza di trasformazione (il lavoro) le risorse da trasformare.

¹⁵⁸ DUNOYER, *Production of Wealth*, in *Cyclopedia of Political Science*, (a cura di LALOR), vol. III, New York 1899, p. 1.

¹⁵⁹ LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, cit.

¹⁶⁰ SCHMITT, *Appropriazione/ Divisione/ Produzione*, Bologna, 1972, p. 293.

¹⁶¹ MORTATI, *Articolo 1*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di BRANCA), Roma, 1975, p. 10.

Il testo costituzionale non impone specifiche modalità giuridiche di organizzazione della produzione, ammette tutte le strategie produttive utili allo scopo. L'obiettivo non è la massimizzazione della produzione; d'altronde, non lo era nemmeno nella Carta del lavoro fascista che la considerava uno strumento, seppure per una scellerata politica di potenza. Per la Carta, invece, la produzione è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni umani, non per "superiori" interessi dello Stato. Infatti, la previsione della tutela del paesaggio, e oggi dell'ambiente, sta a dimostrare che la Costituzione non vuole che si produca di più, a tutti i costi. Per la Carta, conta non il *quanto* della produzione, ma *per cosa* si produce.

«L'uomo è la ricchezza» recita la massima di Aristodemo che la nostra Costituzione fa propria in netta opposizione al brocardo «*navigare necesse est, vivere non necesse*».



**LA DIRETTIVA 2024/1203/UE IN MATERIA DI TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE:
NOVITÀ PROCESSUALI E ORGANIZZATIVE**

**DIRECTIVE (EU) 2024/1203 ON THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT
THROUGH CRIMINAL LAW: PROCEDURAL AND ORGANISATIONAL NOVELTIES**

di Elisa GRISONICH

Abstract. Di recente, un nuovo atto di diritto derivato è stato adottato a tutela penale dell'ambiente, in sostituzione della precedente direttiva 2008/99/CE. Si tratta della direttiva 2024/1203/UE, la quale contiene significative novità a livello processuale e organizzativo. Scopo del presente lavoro è soffermarsi su tali previsioni e sulla loro incidenza rispetto all'ordinamento italiano.

Abstract. Recently, a new Directive was adopted on the protection of the environment through criminal law, replacing the previous Directive 2008/99/EC. This is the Directive 2024/1203/EU, which contains significant novelties at a procedural and organisational level. The paper aims to analyse these provisions and their impact on the Italian legal system.

Parole chiave: Reati ambientali, direttiva 2024/1203/UE, aspetti processuali, aspetti organizzativi.

Key words: Environmental crimes, Directive (EU) 2024/1203, procedural profiles, organisational profiles.



SOMMARIO: 1. Tutela penale dell'ambiente: l'esigenza di un nuovo intervento da parte dell'Unione europea. – 2. Le misure organizzative. – 3. Cooperazione transfrontaliera. – 4. Strumenti investigativi, coordinamento e cooperazione interni. – 5. Pubblico interessato e accesso alla giustizia. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Tutela penale dell'ambiente: l'esigenza di un nuovo intervento da parte dell'Unione europea

Nell'ottobre 2020 veniva pubblicata la valutazione della Commissione europea sull'implementazione della direttiva 2008/99/CE¹ in tema di tutela penale dell'ambiente². I risultati restituivano un quadro di poche luci e molte ombre³.

Sul piano delle luci, l'istituzione non poteva che constatare il valore aggiunto insito nell'atto, in quanto contemplante un primo ordito giuridico comune per i reati ambientali⁴. Di gran lunga superiori apparivano tuttavia le ombre⁵. Secondo quanto accertato dalla Commissione, la direttiva non avrebbe avuto una reale incidenza pratica. Il numero dei casi di reati ambientali efficacemente perseguiti era rimasto a un livello basso, senza segnali significativi di un aumento negli ultimi dieci

¹ V. direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, in *G.U.U.E.*, 6 dicembre 2008, L 328/28, sulla quale, cfr., tra gli altri, BENOZZO, *La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2009, p. 299 ss.; GRILLO, *Iter della direttiva 2008/99/CE e recepimento italiano. Un tormentato percorso per un risultato insoddisfacente*, in *lexambiente.it*, 15 marzo 2013; 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. 863 ss.; EAD., *L'attuazione della Direttiva europea sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 22 febbraio 2011. Come è noto, tale direttiva è stata recepita in Italia tramite il d. lgs. 7 luglio 2011, n. 121: al riguardo, cfr., *ex multis*, DE SANTIS, *La tutela penale dell'ambiente dopo il d. lgs. n. 121/2011 di attuazione della direttiva 2008/99/CE*, in *Resp. civ. prev.*, 2012, p. 668 ss.; MADEO, *Un recepimento solo parziale della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2011, p. 1055 ss.; SCARCELLA, *Commento al d. lgs. 121/2011*, in *Guida dir.*, 2011, n. 38, p. 30 ss.

² Cfr. *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)*, Bruxelles, 28 ottobre 2020, SWD(2020) 259 final, part 1 and part 2.

³ Per una sintesi al riguardo, cfr. *Commission staff working document impact assessment report accompanying the document proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC*, Bruxelles, 15 dicembre 2021, SWD(2021) 465 final/2, p. 11 s.

⁴ Così viene espresso in *Commission staff working document impact assessment*, cit., p. 11.

⁵ V. MARINI, *A proposito di Procura europea e contrasto alla criminalità ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2023, p. 1339.



anni⁶. I concetti giuridici impiegati erano poco chiari⁷, le sanzioni non apparivano di fatto deterrenti⁸ e la cooperazione transfrontaliera non si era rafforzata grazie alla direttiva n. 99, anche perché la stessa non conteneva disposizioni specifiche per promuoverla⁹. Notevoli lacune e carenze venivano poi osservate a livello nazionale, con riferimento alle risorse, alle conoscenze specialistiche, alla cooperazione e alla condivisione delle informazioni¹⁰. Di non poco conto era inoltre l'osservazione sull'assenza di dati statistici affidabili e completi per una panoramica accurata sui reati ambientali nei Paesi membri; un elemento che, secondo la Commissione europea, non solo avrebbe ostacolato la sua valutazione sull'implementazione dell'atto, ma avrebbe anche impedito di monitorare l'efficacia delle misure adottate a livello interno¹¹.

Sospinta da tali considerazioni, nel contesto delle iniziative intraprese in attuazione del *Green Deal* europeo¹², la Commissione decideva di correggere le storture della direttiva. Da qui l'adozione nel 2021 di una proposta di direttiva finalizzata a sostituire la precedente 2008/99/CE¹³, accompagnata da un *impact assessment*, con al centro sei problemi principali che l'intervento mirava a fronteggiare: un ambito di applicazione della direttiva n. 99 obsoleto e definito in modo complesso; nozioni di reati ambientali poco chiare; livelli di sanzione non sufficientemente efficaci e dissuasivi in tutti i Paesi membri; ineffettività della cooperazione transfrontaliera e della cosiddetta *enforcement chain*, vale a dire la catena di contrasto che va dall'identificazione del reato all'esito del processo; carenza di adeguati dati statistici¹⁴.

Con questi problemi sullo sfondo, la proposta di direttiva compariva sul tavolo delle trattative tra Parlamento europeo e Consiglio. Ecco che, dopo lunghi negoziati, l'intervento sfociava nella

⁶ Cfr. *Commission staff working document impact assessment*, cit., p. 11.

⁷ V. *Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC, part I*, cit., p. 79.

⁸ Cfr. *Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC, part I*, cit., p. 50.

⁹ Cfr. *Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC, part I*, cit., p. 58.

¹⁰ V. *Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC, part I*, cit., p. 33 ss. e p. 82 ss.

¹¹ V. *Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC, part I*, cit., p. 79.

¹² Cfr. PERRONE, *Politiche europee in tema di contrasto alla criminalità ambientale: proposte di riforma e possibili riflessi interni*, in *lalegislationepenale.eu*, 2 febbraio 2024, p. 10.

¹³ V. *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE*, Bruxelles, 15 dicembre 2021 COM(2021) 851 final, sulla quale cfr. AMENDOLA, *UE e delitti ambientali. Il diritto penale prossimo venturo. La proposta di nuova direttiva sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *Questione giustizia*, 14 ottobre 2022; MARINI, *A proposito di Procura europea*, cit., p. 1344 ss.; 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 *Sist. pen.*, 5 luglio 2022; PERRONE, *Politiche europee in tema di contrasto alla criminalità ambientale*, cit., p. 10 ss.; RIZZO, *"Criminalizing" environmental wrongdoings under European Union law: a proposal from the European Commission in the light of old and new challenges*, in *Eurojus*, n. 1/2022, p. 69 ss.; SIRACUSA, *Novità normative dall'Unione Europea in materia di tutela penale dell'ambiente*, in *Giustizia insieme*, 10 gennaio 2023.

¹⁴ *Commission staff working document impact assessment*, cit., p. 14 ss.



direttiva 2024/1203/UE¹⁵, nuovo atto a tutela penale dell'ambiente, adottato sulla scorta dell'art. 83, par. 2, TFUE¹⁶; la misura sostituisce le precedenti direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE¹⁷ e va attuata entro il 21 maggio 2026 (art. 28).

Su tale recente e importante direttiva merita dunque concentrare l'attenzione nelle righe che seguono, ponendo il *focus* della disamina sulle previsioni di carattere processuale e organizzativo. Scopo del lavoro è quello di cercare di individuare le novità dello strumento e le loro potenziali incidenze sul sistema italiano, senza omettere di dedicare una chiosa sulle logiche e tendenze che traspaiono dall'atto e che inducono una riflessione finale.

2. Le misure organizzative

A un rapido confronto tra la direttiva n. 1203 e quella n. 99, ci si avvede subito del cambio di passo che l'Unione europea ha voluto imprimere sulla salvaguardia penale dell'ambiente. Non solo il numero degli articoli nel recente intervento è di gran lunga superiore se paragonato a quello dello strumento precedente (30 articoli a fronte di 10), ma anche il contenuto segna un significativo mutamento rispetto al passato, restituendo una misura di per sé innovativa. La novità, da tale punto di vista, sta proprio nell'oggetto su cui si intende concentrare l'attenzione in questa sede: le disposizioni di respiro processuale e organizzativo, mancanti nella direttiva 2008/99/CE, caratterizzata da previsioni di carattere penale sostanziale.

A leggere la direttiva 2024/1203/UE, l'apparato minimo che si vuole costruire nel territorio dei Paesi membri con riferimento alla tutela penale dell'ambiente è strettamente intrecciato con misure organizzative, nella felice visione di fondo che, senza le stesse, sia le modifiche richieste sul

¹⁵ Cfr. direttiva 2024/1203/UE sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, in *G.U.U.E.*, 30 aprile 2024, Serie L. Su tale atto, cfr., con diversi approfondimenti, HELFERICH, *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*, in questa Rivista, n. 3/2024, p. 66 ss.; PENCO, *Soglie di punibilità e modelli di selezione quantitativa dell'illecito nella nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, *ivi*, n. 3/2024, p. 27 ss.; PIFARRÉ DE MONER, *Ambiente, sostenibilità e politica criminale europea: la nuova direttiva penale della UE e il suo impatto sull'ordinamento spagnolo*, *ivi*, n. 2/2024, p. 1 ss.; PUCCIO, *La nuova "Direttiva ambiente" (UE 2024/1203) è entrata in vigore*, in *Amb. Svil.*, 2024, p. 330 ss.; RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, in questa Rivista, n. 2/2024, p. 67 ss.; SCARCELLA, *La "nuova" Direttiva 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Amb. Svil.*, 2024, p. 488 ss.; 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, p. 38 ss.; THUN HOHENSTEIN WELSPERG, *La nozione di condotta "illecita" nella nuova direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2024, p. 222 ss.; VAGLIASINDI, *Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria dei reati ambientali alla luce della direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in questa Rivista, n. 3/2024, p. 1 ss.

¹⁶ V. MARINI, *A proposito di Procura europea*, *cit.*, p. 1343 ss.

¹⁷ Cfr. direttiva 2009/123/CE, che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, in *G.U.U.E.*, 27 ottobre 2009, L 280/52.



piano sostanziale, sia e, soprattutto, quelle a livello processuale rischiano di rimanere vuote formulazioni di principio, prive di reali mutamenti nella pratica.

È un dato, quello del necessario investimento umano, materiale e organizzativo destinato al funzionamento della giustizia penale, che l'Italia fa tradizionalmente difficoltà a cogliere e a soddisfare. Solo con la recente riforma Cartabia (l. 27 settembre 2021, n. 134; d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150; d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 151)¹⁸, si è potuto assistere a una nuova consapevolezza in materia¹⁹, attraverso una manovra che, almeno sul piano degli intenti, mira a una sinergia “*fra rito e organizzazione*”²⁰. Si pensi alle novità in materia di ufficio per il processo²¹, alla digitalizzazione, nonché all’indicazione al Ministero della giustizia (contenuta nella l. n. 134 del 2021) di creare due rilevanti organi. Si allude al Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull’efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria (art. 2, commi 6, 16 e 17, l. n. 134 del 2021)²² e al Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo (art. 2, comma 20, l. n. 134 del 2021), solo il primo dei quali è stato per il momento attuato con decreto del Ministro della giustizia del 28 dicembre 2021²³, a conferma della difficoltà del sistema italiano di adeguarsi a tale diverso modo di concepire la giustizia penale.

Ebbene, rilevanti in questa visione di fondo sono gli artt. 17, 18 e 22 della direttiva 2024/1203/UE.

L’art. 17 impone agli Stati di assicurare che le autorità nazionali coinvolte nella persecuzione e repressione dei reati dispongano “*di un numero sufficiente di personale qualificato e di risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche adeguate per l’efficace svolgimento delle loro funzioni concernenti l’attuazione della presente direttiva*”. L’atto UE sollecita inoltre gli ordinamenti a valutare “*la necessità di aumentare il livello di specializzazione di tali autorità nel settore del diritto*

¹⁸ Tra i numerosi contributi su tale riforma, si vedano le opere collettanee AA.VV., *La giustizia penale dopo la c.d. Riforma Cartabia* (a cura di GERACI), Torino, 2024; AA.VV., *La riforma Cartabia. Codice penale – Codice di procedura penale – Giustizia riparativa* (a cura di SPANGHER), Pisa, 2022; AA.VV., *La riforma del sistema penale* (a cura di BASSI – PARODI), Milano, 2022; AA.VV., *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale* (a cura di CASTRONUOVO – DONINI – MANCUSO – VARRASO), Milano, 2023; AA.VV., *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale* (a cura di GATTA – GIALUZ), Torino, 2024.

¹⁹ Cfr. GIALUZ – DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L’inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, p. 383.

²⁰ Così, CANZIO, *Le difficili sfide di una riforma di sistema fra efficienza organizzativa e garanzie del giusto processo*, in *Riforma Cartabia*, cit., vol. I, *Il procedimento penale tra efficienza, digitalizzazione e garanzie partecipative* (a cura di CAIANIELLO – GIALUZ – QUATTROCOLO), Torino, 2024, p. 68.

²¹ Sul quale, v., per tutti, MIRAGLIA, *L’Ufficio per il processo penale*, in *Riforma Cartabia*, cit., vol. I, *Il procedimento penale*, cit., p. 135 ss.

²² In argomento, cfr. DELLA TORRE, *Il Comitato tecnico per il monitoraggio della giustizia penale e il modello di analisi statistica*, in *Riforma Cartabia*, cit., vol. I, *Il procedimento penale*, cit., p. 119 ss.

²³ D.m. 28 dicembre 2021, *Istituzione del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull’efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria*.



penale ambientale, conformemente al diritto nazionale". Quest'ultimo elemento, espresso in forma di invito, si correla a quanto stabilito dall'art. 18 della direttiva. Vi si prevede un obbligo in capo ai Paesi membri di adottare *"le misure necessarie per garantire che sia periodicamente fornita una formazione specializzata a giudici, pubblici ministeri, personale di polizia, personale giudiziario e personale delle autorità competenti coinvolti nei procedimenti penali e nelle indagini"*, avuto riguardo agli obiettivi dello strumento eurounitario.

Di fondamentale rilevanza, anche alla luce di quanto esposto sin da questo esordio, è l'art. 22 direttiva n. 1203, ai sensi del quale gli Stati membri sono tenuti a *"predisporre un sistema di registrazione, produzione e fornitura di dati statistici in forma anonima sulle fasi di comunicazione, di indagine e di azione giudiziaria"* con riferimento alle fattispecie penali incriminatrici individuate dagli artt. 3 e 4 del provvedimento. Questo al fine ultimo di monitorare l'efficacia delle misure di contrasto rispetto ai reati ambientali. Siffatta previsione si lega all'art. 23 dell'atto, dal quale emerge un proposito ambizioso, ruotante intorno a una trattazione di tali dati a livello europeo mediante *"la creazione di un unico sistema standardizzato per tutta l'UE"*²⁴.

Alla luce degli obblighi eurounitari stilati nella direttiva, una riflessione dovrebbe porsi a livello interno per attuarli.

Profili chiave da rispettare sono l'adeguato investimento umano, materiale e finanziario, nonché la fornitura periodica di una formazione specializzata in favore di tutto il personale coinvolto nella tutela penale dell'ambiente²⁵. L'auspicio è che l'Italia non rimanga inerte sul punto, come già fatto in altre occasioni, quando chiamata a implementare ulteriori direttive in materia di giustizia penale, come quella 2016/1919/UE sul *legal aid* degli accusati e dei ricercati²⁶. Da segnalare è che, proprio in relazione alla proposta di direttiva della Commissione, si è constatato il valore aggiunto che potrebbe avere la creazione di sezioni specializzate nei tribunali che si occupino di reati ambientali; un elemento, quest'ultimo, allo stato non imposto normativamente a livello interno²⁷ e

²⁴ Cfr. PIFARRÉ DE MONER, *Ambiente, sostenibilità e politica criminale europea*, cit., p. 30.

²⁵ Sull'importanza centrale dell'attività di aggiornamento del personale nell'ambito delle indagini di polizia giudiziaria in materia ambientale, cfr. RAMACCI, *Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria. Manuale operativo*, Santarcangelo di Romagna, 2023, p. 131.

²⁶ Cfr. BARGIS, *L'attuazione della direttiva (UE) 2016/1919 nei procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo fra scelte positive e lacune strutturali*, in *Sist. pen.*, n. 11/2019, p. 73 s.; nonché, volendo, GRISONICH, *L'attuazione della direttiva 2016/1919/UE: un timido intervento in materia di patrocinio a spese dello Stato*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, p. 227 ss.

²⁷ V. GALANTI, Procuratore DDA della Repubblica presso il Tribunale di Roma, *Audizioni di magistrati sul tema dell'applicazione della legge n. 68 del 2015 in materia di delitti contro l'ambiente, XVIII Legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati*, Resoconto stenografico, Seduta n. 165 di mercoledì 8 giugno 2022, pp. 11-12.



che è invece indicato come soluzione auspicabile nel considerando n. 61 della direttiva n. 1203 del 2024.

Sul piano dell'esigenza di assicurare adeguati e completi dati statistici, va rilevato che, a partire dal 2016, il Ministero della giustizia svolge un'attività di monitoraggio, con cadenza annuale, al fine di raccogliere dati funzionali alla predisposizione di proposte di riforma e alla rappresentazione del funzionamento effettivo del sistema italiano di tutela penale dinnanzi a diversi organismi internazionali (ONU, Unione europea, Consiglio d'Europa)²⁸. Il monitoraggio riguarda delitti contro l'ambiente contemplati dal Titolo VI-*bis* del Codice penale, nonché alcuni reati previsti dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambiente). L'attività in discorso costituisce senz'altro un punto di partenza alla luce degli obblighi imposti dalla direttiva 2024/1203/UE, ma necessita di correttivi. Anzitutto, mancano i dati richiesti dall'atto eurounitario concernenti le persone giuridiche (art. 22, par. 2, lett. d), nonché quelli riguardanti “*i tipi e i livelli di sanzioni inflitte*” (art. 22, par. 2, lett. e). Per di più, dalle statistiche pubblicate negli anni si evince che il monitoraggio non riesce a contare sulle risposte di tutti gli uffici giudiziari²⁹.

In questa cornice, si candida, almeno a livello astratto, ad assumere un ruolo importante anche l'organo di nuova introduzione poc'anzi citato, vale a dire il Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio. Non si deve dimenticare che una delle sue funzioni è proprio quella di promuovere “*la riorganizzazione e l'aggiornamento del sistema di rilevazione dei dati concernenti la giustizia penale e assicura[re] la trasparenza delle statistiche attraverso pubblicazioni periodiche e i siti internet istituzionali*” (art. 2, comma 16, l. n. 134 del 2021), nel tentativo di superare non pochi difetti degli attuali sistemi di raccolta dei dati³⁰. L'intento è quello di innestare finalmente in Italia “*una cultura del monitoraggio statistico che è ormai patrimonio delle democrazie europee*”³¹. Peccato però che, per il momento, il Comitato tecnico-scientifico non sembra stia funzionando nella prassi, rischiando così di rimanere relegato a occasione perduta della riforma³².

3. Cooperazione transfrontaliera

²⁸ Circolare 19 febbraio 2016, *Monitoraggio in tema di reati ambientali a seguito delle novità normative introdotte con la legge n. 68/2015 e la legge n. 6/2014*, 19 febbraio 2016.

²⁹ I monitoraggi, incluso il più recente riguardante i reati ambientali nel 2023, sono consultabili al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SPS1408080.

³⁰ V. GIALUZ – DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., p. 85.

³¹ In questo senso, GATTA – GIALUZ, *Riforma Cartabia e durata media del processo penale: - 29% nel primo semestre del 2023. Raggiunto (al momento) il target del PNRR. I dati del monitoraggio statistico del Ministero della Giustizia*, in *Sist. pen.*, 6 novembre 2023.

³² V. DELLA TORRE, *Il Comitato tecnico per il monitoraggio*, cit., p. 131 sss.



Venendo al piano propriamente processuale, nella consapevolezza dell'aumento della diffusione dei reati ambientali “*oltre i confini degli Stati membri in cui sono commessi*”³³, specie se collegati alla criminalità organizzata³⁴ anche nella declinazione della cosiddetta ecomafia³⁵, la direttiva 2024/1203/UE innova la precedente direttiva n. 99, inserendo una previsione dedicata alla cooperazione transfrontaliera.

Rubricato “*cooperazione tra Stati membri e Commissione e altri organi e organismi dell'Unione*”, l'art. 20 stabilisce che, laddove sorga un sospetto circa il carattere transfrontaliero degli *environmental crimes*, le autorità dei Paesi membri sono obbligate a valutare la trasmissione delle informazioni concernenti tali reati agli organi competenti. Nel rispetto delle previsioni sulla cooperazione transfrontaliera e sull'assistenza giudiziaria in materia penale – continua la disposizione –, gli Stati membri, Eurojust, Europol, la Procura europea, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e la Commissione sono tenuti a cooperare nel contrasto alle fattispecie penali incriminatrici individuate dalla direttiva. Ove opportuno, si stabilisce infine che Eurojust fornisca l'assistenza tecnica e operativa necessaria per agevolare il coordinamento delle indagini; lo stesso può valere per la Commissione europea (v. anche il considerando n. 63 dell'atto UE).

Per quanto rilevante, vi è da dire che tale disposizione era stata pensata durante i negoziati per essere ben più dirimpente³⁶. Nel proporre il suo inserimento (mancante nel testo della proposta di direttiva), il Parlamento europeo aveva prospettato un paragrafo che demandava alla Commissione il compito di elaborare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della direttiva, una relazione sulle misure finalizzate a potenziare ulteriormente la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione e le altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione³⁷. Ebbene, tra queste misure veniva indicata espressamente “*una valutazione della possibilità di un'estensione delle competenze dell'EPPO, in cooperazione con Eurojust, ai reati ambientali transfrontalieri gravi nonché delle modalità di tale*

³³ Considerando n. 3 della direttiva 2024/1203/UE.

³⁴ Cfr. ODDI, *Ambiente e criminalità organizzata transnazionale: quale futuro per la cooperazione giudiziaria e di polizia?*, in *lalegislationepenale.eu*, 15 dicembre 2022, p. 1 ss. Si leggano, tra le altre, anche le considerazioni del Relatore Antonius Manders, *Motivazione, Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo*, A9-0087/2023, 28 marzo 2023, p. 75, il quale riporta che “*i reati ambientali sono spesso legati ad attività criminali organizzate con una dimensione transfrontaliera, come la spedizione illecita di rifiuti o il commercio di specie protette*”.

³⁵ Com'è noto, “*il fortunato neologismo 'ecomafia'*” è stato elaborato da Legambiente ed è “*divenuto ormai un termine di uso comune*”: BALSAMO, *Gli strumenti di contrasto delle ecomafie nella prospettiva europea*, in *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione europea* (a cura di ROMANO), Milano, 2023, p. 237.

³⁶ In merito, cfr. JIMENO-BULNES, *The European Public Prosecutor's Office and Environmental Crime. Further Competence in the Near Future?*, in *Eucrim*, n. 2/2024, p. 149; MARINI, *A proposito di Procura europea*, cit., p. 1346 ss.

³⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo*, A9-0087/2023, 28 marzo 2023, emendamento n. 140.



*estensione*³⁸. La disposizione veniva corredata da un considerando il quale precisava che la Procura europea si sarebbe trovata nella “*posizione migliore per esercitare le proprie competenze in materia di reati ambientali più gravi con una dimensione transfrontaliera*”³⁹, alla luce dell’alto livello di incidenza finanziaria di tali fattispecie, del loro potenziale legame con altri reati finanziari gravi e del carattere transnazionale⁴⁰.

Non sfuggirà il grande significato di tale proposta, specie alla luce del dibattito che milita intorno a un’estensione delle competenze dell’EPPO in materia *ex art. 86, par. 4, TFUE*⁴¹, andando al di là dei soli reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione europea ai sensi della direttiva 2017/1371/UE⁴². Sebbene tali previsioni si siano perse durante le trattative, non si può omettere di rimarcare la rilevanza, segnale che il tema è sul terreno della discussione all’interno dell’Unione.

4. Strumenti investigativi, coordinamento e cooperazione interni

A livello prettamente interno, la direttiva mira anzitutto a imporre la tutela di chiunque denunci reati ambientali, fornisca elementi di prova o collabori in altro modo con le autorità, fatta salva la direttiva 2019/1937/UE⁴³ in materia di *whistleblowing* (art. 14 direttiva n. 1203)⁴⁴. Rileva, poi, l’art. 13 direttiva 2024/1203/UE, il quale obbliga gli Stati membri ad assicurare “*strumenti investigativi efficaci e proporzionati per le indagini o l’azione penale*” con riferimento ai reati ambientali individuati dalla stessa fonte (artt. 3 e 4). “*Se del caso*” – prosegue la previsione –, tali strumenti contemplano misure investigative speciali, come quelle impiegate per fronteggiare la criminalità organizzata o in relazione ad altri gravi reati. Il considerando n. 53 specifica che siffatti strumenti potrebbero riguardare “*l’intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa quella elettronica, le consegne controllate, il monitoraggio dei conti bancari e altri strumenti di indagine*

³⁸ Così, ancora, PARLAMENTO EUROPEO, *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo*, A9-0087/2023, 28 marzo 2023, emendamento n. 140.

³⁹ PARLAMENTO EUROPEO, *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo*, A9-0087/2023, 28 marzo 2023, emendamento n. 35.

⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo*, A9-0087/2023, 28 marzo 2023, emendamento n. 35.

⁴¹ Cfr., *ex multis*, DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, p. 191 ss.; JIMENO-BULNES, *The European Public Prosecutor’s Office*, cit., p. 146 ss.; MITSILEGAS – FASOLI – GIUFFRIDA – FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime. The International and European Dimension*, in *Queen Mary Studies in International Law*, 2022, n. 47, p. 281 ss. Per una recente e approfondita disamina al riguardo, a cui si rinvia per ulteriori riferimenti dottrinali, v. MARINI, *A proposito di Procura europea*, cit., p. 1313 sss.

⁴² V. direttiva 2017/1371/UE relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, in *G.U.U.E.*, 28 luglio 2017, L 198/29.

⁴³ Cfr. direttiva 2019/1937/UE, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione, in *G.U.U.E.*, 26 novembre 2019, L 305/17.

⁴⁴ Al riguardo, con riferimento alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea, v. PERRONE, *Politiche europee in tema di contrasto alla criminalità ambientale*, cit., p. 16 ss.



finanziaria". Per come formulata, la disposizione lascia un'ampia discrezionalità ai Paesi membri; appare dunque difficile ritenere che essa abbia una reale incidenza sul piano nazionale, incluso quello italiano.

Maggiormente significativa sembra invece la disciplina racchiusa nell'art. 19 dell'atto UE. Se un elemento cardine a monte dell'emanazione della direttiva n. 1203 sta nella presa d'atto che è la carente cooperazione transnazionale a *"ostacolare l'effettività delle indagini e l'esercizio dell'azione penale in materia di reati ambientali"*⁴⁵, una considerazione analoga si staglia sul terreno del coordinamento propriamente interno. E in questa prospettiva si iscrive la previsione in commento, in tema di *"coordinamento e cooperazione tra le autorità competenti in seno ad uno Stato membro"* (così la rubrica dell'art. 19).

L'articolo obbliga, in particolare, gli ordinamenti a predisporre dei *"meccanismi adeguati di coordinamento e cooperazione a livello strategico e operativo tra tutte le autorità competenti coinvolte nella prevenzione e nella lotta contro i reati ambientali"*. Per ciò che concerne le forme che tali strumenti possono assumere, il margine di apprezzamento degli Stati si allarga nuovamente: il par. 2 menziona *"organismi di coordinamento specializzati, protocolli d'intesa tra le autorità competenti, reti di contrasto nazionali e attività di formazione congiunte"*. Insomma, è chiaro che la tipologia di meccanismo è rimessa alla discrezionalità statale, con tuttavia il dovere di perseguire degli obiettivi minimi e, segnatamente: assicurare priorità comuni e la comprensione dei collegamenti tra l'attività di contrasto in materia penale e quella nel contesto amministrativo; garantire lo scambio di informazioni a fini strategici e operativi, nonché la consultazione nell'ambito delle singole indagini, sia pure nei limiti del diritto UE e nazionale; realizzare lo scambio di buone pratiche; *"fornire assistenza alle reti europee di operatori che si occupano di questioni attinenti alla lotta contro i reati ambientali e le violazioni connesse"*.

Occorre a questo punto volgere lo sguardo verso l'ordinamento interno⁴⁶.

Di certo, come previsione generale, valevole anche per i reati di criminalità ambientale, vi è il coordinamento investigativo di cui all'art. 371 c.p.p., operante nelle ipotesi di collegamento tra indagini di uffici diversi del pubblico ministero di cui alla medesima disposizione. È noto tuttavia come lo strumento sia rimesso alla sostanziale e spontanea iniziativa degli uffici interessati, realizzando una sorta di *"cooperazione responsabile"*⁴⁷.

⁴⁵ V. ODDI, *Ambiente e criminalità organizzata transnazionale*, cit., p. 7.

⁴⁶ Per un'approfondita analisi sul coordinamento delle indagini in ambito nazionale riguardo ai reati ambientali, v. TONDI, *Reati ambientali e coordinamento investigativo*, Tesi di dottorato, a.a. 2020/2021, p. 73 ss.

⁴⁷ In questi termini, MANZIONE, *Le indagini collegate nel sistema processuale italiano*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo* (a cura di MELILLO – SPATARO – VIGNA), Milano, 2004, p. 69.



Alla forma di coordinamento “debole” di cui all’art. 371 c.p.p. si affianca una ben più pregnante, da individuare nell’attività di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo in relazione ai procedimenti per i delitti di cui all’art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. Ebbene, la ragione del richiamo di quest’ultima disciplina è presto detta. Tra i diversi reati contemplati nel comma 3-*bis* dell’art. 51 c.p.p. compare il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, innestato nell’elenco della disposizione a seguito della l. 13 agosto 2010, n. 136 nella sua versione originaria di cui all’art. 260 d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e, allo stato, disciplinato dall’art. 452-*quaterdecies* c.p.

Rilevante è inoltre il disposto dell’art. 118-*bis* disp. att. c.p.p.⁴⁸, disciplina pensata in funzione di rafforzamento della normativa sul coordinamento investigativo *ex art.* 371 c.p.p.⁴⁹, quale sorta di “*primo segnale di insofferenza [...] verso la soluzione adottata dal testo originario dell’art. 371*”⁵⁰. Ivi si stabilisce un dovere informativo in capo al procuratore della Repubblica nei confronti del procuratore generale presso la corte di appello, nonché dell’Agenzia delle entrate, quando svolge indagini con riferimento a determinati reati, tra cui – a partire dalla l. 22 maggio 2015, n. 68 – i delitti ambientali ai sensi degli artt. 452-*bis* (inquinamento ambientale), 452-*quater* (disastro ambientale), 452-*sexies* (traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività) e 452-*octies* c.p. (circostanze aggravanti in relazione agli artt. 416 e 416-*bis* c.p.)⁵¹. Il procuratore generale può così essere messo nelle condizioni di valutare la sussistenza di indagini collegate e di segnalare ciò ad altri procuratori generali e ai procuratori della Repubblica interessati al coordinamento, di modo che è evidente che a tale soggetto “*viene riconosciuta la competenza a svolgere funzioni di coordinamento effettivo delle indagini*”⁵². Si aggiunga, poi, che l’obbligo di informazione grava sui procuratori della Repubblica anche qualora stiano già procedendo a indagini collegate, così da garantire l’“*esercizio dei poteri di controllo e di sollecitazione attribuiti al procuratore generale*”⁵³. Sempre nella materia dei reati di

⁴⁸ Cfr. VOENA, *Appunti sulle funzioni del procuratore generale presso la corte d’appello*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero* (a cura di GAITO), Napoli, 1991, p. 320 ss.

⁴⁹ V. MARAFIOTI – FIORELLI – PITTIRUTI, *Maxiprocessi e processo “giusto”*, in *Il «doppio binario» nell’accertamento dei fatti di mafia* (a cura di BARGI), Torino, 2013, p. 677.

⁵⁰ In questo senso, MANZIONE, *I rapporti tra i diversi uffici del pubblico ministero: profili ordinamentali e problematiche processuali, con particolare riferimento ai temi della connessione ed ai profili di competenza*, in *Arch. N. P. P.*, 1994, p. 758.

⁵¹ In particolare, l’aggiunta nell’art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. dei delitti ambientali indicati nel corpo del testo si deve alla l. 22 maggio 2015, n. 68: in merito, v. BOLLANI, *L’estensione ai “delitti contro l’ambiente” degli strumenti di coordinamento investigativo ex art. 118-bis delle norme di attuazione del codice di procedura penale*, in *lalegislazionepenale.eu*, 11 gennaio 2016, p. 4 ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, 4^a ed., Milano, 2022, p. 1196.

⁵² DALIA, *Il problema del coordinamento, dei collegamenti e dei controlli nell’esercizio della funzione di accusa*, in *Accusa penale*, cit., p. 111. V., anche, ROMBI, *Sub art. 118 bis disp. att. c.p.p.*, in *Codice di procedura penale commentato* (a cura di GIARDA – SPANGHER), t. III, Milano, 2023, p. 3411.

⁵³ Cfr. ROMBI, *Sub art. 118 bis*, cit., p. 3411.



criminalità ambientale di cui agli artt. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies*, 452-*octies* e 452-*quaterdecies* c.p., a dover essere informato è pure il Procuratore nazionale antimafia.

Nel complesso, vista in astratto, la disciplina in discorso pare rispondere all'esigenza di agevolare la circolazione delle informazioni in materia di indagini sui reati ambientali *de quibus*, in un'ottica sia di rafforzamento investigativo, sia a scopi “*conoscitivi del fenomeno del ciclo illecito dei rifiuti e dell'inquinamento*”⁵⁴. Il tutto dovrebbe favorire l'emanazione di protocolli delle singole Procure, nonché permettere ulteriori forme di interlocuzione “*tra Procura distrettuale, designata ex art. 51, comma 3 bis, c.p.p., a svolgere le indagini in ordine al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, e le altre Procure del distretto*”⁵⁵ rispetto ai cosiddetti reati spia di quest'ultimo reato.

Manca un ultimo elemento. Il quadro delineato e, segnatamente, l'attenzione mostrata negli anni verso determinati reati ambientali mettono senz'altro in luce una certa esigenza di coordinamento in materia di indagini ambientali e di circolarità rispetto alle informazioni⁵⁶. L'assetto deve tuttavia essere completato con un ulteriore tassello emergente dalla prassi. Si allude alla Rete delle Procure generali nella materia ambientale, creata con l'intento di concretizzare il disposto dell'art. 6 d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106.

L'istituzione della Rete è avvenuta a seguito di un monitoraggio avviato nel 2016 dalla Procura generale presso la Corte di cassazione sui profili critici della l. n. 68 del 2015 e sulla gestione delle indagini in tema di criminalità ambientale⁵⁷. Sono emersi “*difformità e deficit*”⁵⁸ su differenti versanti, tra cui l'effettività del coordinamento investigativo di cui all'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p.⁵⁹. Da qui la nascita della Rete, composta dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, dai Procuratori generali presso le corti di appello, dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché dai rispettivi delegati. I suoi compiti appaiono in sintonia con quanto richiesto dalla direttiva n. 1203: si tratta di “*dare attuazione condivisa alle attività di ricognizione e diffusione delle buone prassi in materia di accertamento dei reati ambientali; promuovere la condivisione di comuni moduli organizzativi; favorire lo scambio delle conoscenze, delle buone prassi e dei protocolli adottati in*

⁵⁴ Così, FASOLATO, *Relazione tenuta alla Scuola Superiore della Magistratura nell'incontro di studio sul tema “L'accertamento della responsabilità penale nei reati ambientali ed urbanistici”*, Scandicci, Villa di Castelpulci, 10-12 aprile 2017, in *questa Rivista*, 19 giugno 2017, p. 86.

⁵⁵ Cfr. FASOLATO, *Relazione tenuta alla Scuola Superiore della Magistratura*, cit., p. 86.

⁵⁶ Così è riportato in Procura generale della Corte di cassazione, *Riunione in tema di applicazione dell'art. 6 d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, Roma 14-15 aprile 2016, I reati ambientali*, p. 13.

⁵⁷ Per indicazioni sul punto cfr., diffusamente, Procura generale della Corte di Cassazione, *La Rete delle Procure generali nella materia ambientale. Presentazione a cura di Pasquale Fimiani*, Roma, 21 novembre 2018.

⁵⁸ Così, Procura generale della Corte di Cassazione, *La Rete delle Procure generali nella materia ambientale*, cit., p. 2.

⁵⁹ Procura generale della Corte di Cassazione, *La Rete delle Procure generali nella materia ambientale*, cit., p. 2.



*sede locale, per la loro diffusione ed eventuale condivisione con le altre realtà territoriali*⁶⁰. Da mettere in risalto sono anche i settori sui quali si è ritenuto necessario concentrare l'avvio operativo della Rete. Tra questi giova ricordare proprio il coordinamento investigativo *ex art. 118-bis disp. att. c.p.p.* e la circolazione delle informazioni; la creazione “*di uniformi protocolli organizzativi ed investigativi*”, comprensivi di soluzioni dirette ad agevolare la specializzazione in tema ambientale negli uffici delle Procure; “*il ruolo dei delegati nelle attività di informazione e formazione infradistrettuale*”⁶¹.

Ora, volendo trarre delle conclusioni, il panorama italiano tracciato sembrerebbe nel suo insieme allineato a quanto richiesto dall'art. 19 direttiva 2024/1203/UE; e questo specie se si tiene a mente la larga discrezionalità in fondo lasciata agli Stati sulle forme da valorizzare per il coordinamento e la cooperazione interna. Sennonché, non si possono trascurare le non poche problematiche segnalate nella prassi: l'attuazione della direttiva potrebbe rappresentare un'importante occasione per tentare di superarle⁶².

In quest'ottica, centrale è osservare che continua a essere lamentata la “*difficoltà del coordinamento a livello distrettuale e infradistrettuale*”⁶³, dettata anche dal fatto che non rientrano nel meccanismo di cui all'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. tutte quelle fattispecie di natura contravvenzionale che possono rappresentare degli indici sintomatici, quali reati spia, di più rilevanti traffici⁶⁴. Il *deficit* è stato colmato con l'impiego di protocolli, i quali tuttavia si fondano sull'iniziativa spontanea dei singoli che li sottoscrivono; ne deriva che molto spesso, dopo un periodo iniziale di successo, le relazioni si affievoliscono “*perché non si può rimettere allo spontaneismo la gestione di problemi così complessi*”⁶⁵. Insomma, l'efficace contrasto dei reati ambientali sembrerebbe ostacolato

⁶⁰ V. *Protocollo sul funzionamento della Rete delle Procure generali nella materia ambientale*.

⁶¹ Cfr. *Procura generale della Corte di Cassazione, La Rete delle Procure generali nella materia ambientale*, cit., p. 13.

⁶² A conferma dell'avvertita esigenza di un maggiore coordinamento in materia, si veda il tentativo, rimasto senza seguito, di creare una Direzione nazionale ambiente e salute e delle direzioni distrettuali ambiente e salute, tramite il d.d.l. n. 1985 d'iniziativa dei senatori Nugnes, Moronese, Buccarella, Cappelletti, Airola e Giarrusso, comunicato alla Presidenza il 24 giugno 2015, *Istituzione di un sistema nazionale interforze di controllo ambientale e delega al Governo per la riorganizzazione e il rafforzamento del Corpo forestale dello Stato*, Senato della Repubblica, XVII Legislatura.

⁶³ V. PONTASSUGLIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Taranto, *Audizioni di magistrati sul tema dell'applicazione della legge n. 68 del 2015 in materia di delitti contro l'ambiente, XVIII Legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati*, Resoconto stenografico, Seduta n. 165 di Mercoledì 8 giugno 2022, p. 5.

⁶⁴ Cfr. PONTASSUGLIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Taranto, *Audizioni di magistrati sul tema dell'applicazione della legge n. 68 del 2015*, cit., p. 5.

⁶⁵ V. FIMIANI, Avvocato generale della Procura generale della Repubblica presso la Corte di cassazione – Rete delle Procure generali nella materia ambientale, *Audizioni di magistrati sul tema dell'applicazione della legge n. 68 del 2015*, cit., p. 23.



da un coordinamento sostanzialmente rimesso “*a forme spontanee o alla buona volontà dei singoli*”⁶⁶; il che pare rendere evidente la necessità di un intervento a livello normativo.

Si potrebbe oltretutto riflettere sull'esigenza di rafforzare l'effettività del meccanismo di cui all'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. rispetto ai delitti ambientali ivi contemplati, prevedendo la possibilità di ricorrere all'avocazione laddove il coordinamento non risulti effettivo e le riunioni organizzate dal procuratore generale presso la Corte di appello ai sensi del comma 3 della disposizione non abbiano dato risultati positivi⁶⁷. Si consideri invero che l'unico strumento a disposizione del procuratore generale nell'ipotesi in cui il coordinamento sia fallito rispetto ai delitti ambientali contemplati dalla norma concerne l'indizione di riunioni tra i procuratori della Repubblica che procedono a indagini collegate; se, poi, i procuratori della Repubblica appartengono a distretti diversi, la riunione è organizzata dai procuratori generali presso le corti di appello interessate, previa intesa tra loro (art. 118-*bis*, comma 3, disp. att. c.p.p.).

Non meno importante sarebbe infine intervenire per allinearsi a un profilo della direttiva che rimane pressoché scoperto a livello interno, e cioè la necessità di assicurare priorità condivise e sinergia tra l'attività di contrasto penale e quella amministrativa⁶⁸: una finalità contenuta nell'art. 19, par. 1, lett. a) e ribadita nel considerando n. 62 della misura UE⁶⁹.

5. Pubblico interessato e accesso alla giustizia

L'ultima disposizione della direttiva su cui giova concentrare l'attenzione sembra la più significativa sul piano sistematico. Il riferimento va all'art. 15 dell'atto, dedicato all'accesso alla giustizia del pubblico interessato. Ai sensi della disposizione, gli Stati membri sono tenuti a fare in modo che le persone colpite o suscettibili di essere colpite dai reati di cui agli artt. 3 e 4 dell'atto UE, i soggetti che vantano un interesse sufficiente o che fanno valere la lesione di un diritto, nonché le “*organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e soddisfano i requisiti previsti dal diritto nazionale*” abbiano adeguati diritti processuali nell'ambito dei procedimenti penali, nella misura in cui siffatte garanzie “*esistano nello Stato membro nei procedimenti relativi ad*

⁶⁶ Cfr. DOLCI, Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Milano, *Audizioni di magistrati sul tema dell'applicazione della legge n. 68 del 2015*, cit., p. 7.

⁶⁷ V. le considerazioni di BOLLANI, *L'estensione ai “delitti contro l'ambiente”*, cit., p. 5.

⁶⁸ Sul punto significative appaiono le osservazioni di DOLCI, Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Milano, *Audizioni di magistrati sul tema dell'applicazione della legge n. 68 del 2015*, cit., p. 8-9, secondo cui “*la nostra esperienza è quella di valorizzare la collaborazione tra autorità giudiziarie all'interno del distretto ed extradistrettuali, ma anche di creare delle sinergie con le autorità amministrative, perché io sostengo da sempre che l'attività di prevenzione in questo tema specifico dei reati ambientali sia fondamentale*”. In quest'ottica, si è quindi segnalato che “*è indispensabile una collaborazione e una sinergia con le autorità amministrative*”.

⁶⁹ Nella stessa prospettiva, si legga anche *Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC, part 1*, cit., p. 65.



altri reati, ad esempio in qualità di parte civile". In questa cornice, la disposizione fissa un diritto processuale minimo, e cioè il diritto alla condivisione in favore del pubblico interessato delle "informazioni sull'avanzamento dei procedimenti", sempre laddove questo "avvenga nei procedimenti riguardanti altri reati".

Il considerando n. 58 della misura eurounitaria svolge, a sua volta, importanti precisazioni. Anzitutto, si chiarisce che la nozione di "membri del pubblico interessato" non coincide con quella di "vittima" di cui alla celebre direttiva 2012/29/UE: quella normativa di matrice generale a salvaguardia di tutte le vittime di reato⁷⁰. I due concetti – stabilisce il considerando – dovrebbero dunque rimanere distinti e i Paesi UE non sono obbligati a estendere i diritti delle vittime ai membri del pubblico interessato. Fondamentale è, inoltre, il rilievo secondo cui le garanzie di questi ultimi non devono compromettere quelle delle vittime tutelate dalla direttiva n. 29.

Ebbene, con questa disciplina, la direttiva 2024/1203/UE sembra prendere una posizione per nulla scontata, che mostra una predilizione per il riconoscimento di diritti processuali in capo al pubblico interessato, incluse le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, purché tali garanzie esistano sul piano interno in situazioni equivalenti rispetto a reati diversi. Dalla misura UE emerge perfino un *favor* verso una specifica veste processuale da accordare a tali organizzazioni, vale a dire quella di parte civile: un passaggio che non pare di poco momento, se solo si pensa che non è stato compiuto qualcosa di analogo nemmeno in favore delle vittime nella direttiva 2012/29/UE.

Anche in tal caso merita a questo punto soffermarsi sull'ordinamento italiano.

Ci si avvede che la scelta privilegiata dalla direttiva n. 1203 sembra porsi in controtendenza con l'impianto del nostro sistema processuale penale. In generale, a prescindere dalla natura di reato ambientale, è noto l'intento del codice di rito del 1988 di inquadrare, tramite gli artt. 91 ss. c.p.p., l'ente collettivo come "pendant *metaindividuale*"⁷¹ delle persone offese, distaccandolo dal ruolo della parte civile e dall'azione civile risarcitoria, nel perimetro dei quali veniva tradizionalmente ricondotta

⁷⁰ V. direttiva 2012/29/UE, *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*, in *G.U.U.E.*, 14 novembre 2012, L 315/57, sulla quale, tra i molti, cfr. CATALANO, *La tutela della vittima nella direttiva 2012/29 UE e nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Riv. It. D.P.P.*, 2014, p. 1789 ss.; KLIP, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, 4^a ed., Cambridge-Antwerp-Chicago, 2021, p. 398 ss.; LUPÀRIA – DELLA TORRE, *Victims of Crime in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice* (a cura di SANCHEZ – PASCUAL), Cambridge, 2021, p. 323 ss.; RAFARACI, *New Perspectives for the Protection of the Victims in the EU*, in *Human Rights in European Criminal Law. New Developments in European Legislation and Case Law after the Lisbon Treaty* (a cura di RUGGERI), Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht, Londra, 2015, p. 215 ss.

⁷¹ Così, CHIAVARIO, *Giudice, parti ed altri personaggi sulla scena del nuovo processo penale*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale* (a cura di CHIAVARIO), Torino, 1989, I, p. 36.



l'iniziativa a salvaguardia degli interessi collettivi⁷². In tal modo, si era cercato di superare “*le forzature che – con le dilatazioni del concetto di “civilmente danneggiato” e, di conseguenza, del titolo di legittimazione alla costituzione di parte civile – si erano [...] registrate, seppure in nome di finalità quasi sempre comprensibili*”⁷³ durante la vigenza del codice precedente. È altrettanto noto, tuttavia, il sostanziale fallimento di questa scelta nella prassi⁷⁴, tanto da aver condotto nel 2021 la Commissione ministeriale Lattanzi⁷⁵ a proporre una correzione di rotta nella prospettiva di riforma della giustizia penale.

Può essere utile rammentare che in quella sede il tema della legittimazione della costituzione di parte civile era stato oggetto di meditata riflessione, per quindi sfociare tra le prime proposte racchiuse nell' articolato e nella relazione di accompagnamento⁷⁶. La Commissione ministeriale, dopo aver compreso l' importante opportunità rappresentata dalla manovra di introdurre finalmente una definizione di “vittima” nel procedimento penale italiano sulla scia dell' art. 2 direttiva 2012/29/UE⁷⁷, coglieva l' occasione per promuovere un' ulteriore modifica. Al fine di una “*ragionevole individuazione dei diritti in gioco nel processo*”⁷⁸, si intendeva risolvere il problema della dilatazione dei soggetti legittimati a costituirsi parte civile, fino a raggiungere, per effetto di una crescente stratificazione legislativa, nonché di “*una ben intenzionata, ma non ben fondata giurisprudenza creativa*”⁷⁹, gli enti esponenziali o collettivi non titolari del bene giuridico leso dal reato.

L' art. 1-*bis*, comma 1, lett. c) delle proposte di emendamento mirava, così, a ridimensionare la portata dell' art. 74 c.p.p., in modo tale da riguardare solo la vittima – da intendersi secondo la definizione fornita dalla direttiva 2012/29/UE –, nonché il soggetto giuridico offeso dal reato. Per converso, vi sarebbe dovuta essere una “*radicale esclusione degli enti, di vario genere, che non siano*

⁷² V. AMODIO, Sub artt. 91 e 92 c.p.p., in *Commentario del nuovo codice di procedura penale* (a cura di AMODIO – DOMINIONI), vol. I, Milano, 1989, p. 554.

⁷³ Cfr. CHIAVARIO, *Giudice, parti ed altri personaggi*, cit., p. 53.

⁷⁴ V. CHINNICI, *Gli «Enti esponenziali di interessi lesi dal reato»: figli legittimi del ‘nuovo’ codice, ma ancora eredi del ‘vecchio’ status di parti civili. Una delle (tante) questioni irrisolte*, in *Arch. Pen.*, 2012, p. 447 ss.

⁷⁵ Si allude alla Commissione di studio, istituita con d.m. 16 marzo 2021, per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante *Delega al Governo per l' efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d' appello*.

⁷⁶ Commissione Lattanzi, *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435*, 24 maggio 2021, p. 6 ss. In termini favorevoli a tale proposta, v. BOUCHARD, *Giustizia riparativa, vittime e riforma penale. Osservazioni alle proposte della Commissione Lattanzi*, in *Questione giustizia*, 23 giugno 2021; PULITANÒ, *Una svolta importante nella politica penale*, in *lalegislationepenale.eu*, 15 giugno 2021, p. 2.

⁷⁷ Commissione Lattanzi, *Relazione finale*, cit., pp. 6-7.

⁷⁸ Così, PULITANÒ, *Una svolta importante*, cit., p. 2.

⁷⁹ V., ancora, PULITANÒ, *Una svolta importante*, cit., p. 2.



*titolari del bene giuridico leso dal reato, ma soltanto portatori di interessi diffusi, al rispetto delle norme stabilite dalla legge penale*⁸⁰.

A quest'ultimo riguardo, l'auspicio era quello di stabilire in maniera espressa che tali enti avrebbero potuto partecipare al procedimento penale esclusivamente attraverso il canale a loro dedicato di cui all'art. 91 c.p.p., con poteri e facoltà assimilati a quelli della persona offesa non costituita parte civile. Per bilanciare la restrizione, si proponeva un allargamento delle maglie operative dell'art. 91 c.p.p., nella piena consapevolezza del carattere meritevole dell'intervento degli enti esponenziali o collettivi, giacché portatori di interessi superindividuali. In sintesi, tale disposizione avrebbe dovuto assumere rilevanza non solo (come già si prevede) rispetto agli enti e alle associazioni senza scopo di lucro ai quali la legge riconosce finalità di tutela degli interessi violati dal reato, ma anche in relazione a quelli in possesso di uno statuto che stabilisce siffatto scopo (art. 1-*bis*, comma 1, lett. d) dell'articolato).

Senonché, l'esito di questa proposta è noto. Dal canto suo, il legislatore ha deciso di optare per il mantenimento dello *status quo*; e questo, evidentemente, anche sulla scorta delle forti riserve sin da subito levatesi da parte delle associazioni a fronte della strada ipotizzata. Veniva denunciato il *“grave ed ingiustificato attacco al mondo dell' associazionismo, il quale non [avrebbe] trov[ato] più una tutela diretta in sede penale”*⁸¹.

Venendo alla materia propriamente di nostro interesse, vi è da rammentare che, *“almeno in teoria”*⁸², a partire dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, spetta allo Stato e, in particolare, al Ministero dell'ambiente, la titolarità delle azioni di risarcimento per il danno ambientale. Anche in tal caso, tuttavia, nella prassi la giurisprudenza ha valorizzato maglie di operatività in favore di altri soggetti, singoli o associati, inclusi enti pubblici territoriali e associazioni ambientaliste⁸³. È stata loro riconosciuta la legittimazione alla costituzione di parte civile *iure proprio* nei processi che hanno determinato pregiudizi all'ambiente, nei limiti di *“ottenere il risarcimento di un danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva”*⁸⁴.

⁸⁰ Commissione Lattanzi, *Relazione finale*, cit., p. 7.

⁸¹ Si veda *Appello del Codacons e di tutte le associazioni che sottoscriveranno la petizione per eliminare un ingiusto attacco agli enti esponenziali*, 15 luglio 2021, consultabile in <https://codacons.it/appello-enti-esponenziali/>.

⁸² Cfr. RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203*, cit., p. 80.

⁸³ In merito, v. FIMIANI, *La tutela penale*, cit., p. 1244 sss.

⁸⁴ V., tra le tante, Cass. Sez. 3, n. 14721 del 13 marzo 2024, in *DeJure*; conf. Cass. Sez. 3, n. 1997 del 15 novembre 2019, in *Guida Dir.*, n. 8/2020, p. 97; Cass. Sez. 1, n. 44528 del 25 settembre 2018, RV 277148.



Non resta quindi che una considerazione finale. L’impressione è che l’assetto interno ripercorso, con le sue accentuate tendenze alla valorizzazione processuale delle associazioni ambientaliste, sia destinato ad acuirsi e a trovare nuovo slancio al cospetto delle indicazioni della direttiva 2024/1203/UE. Proprio quest’ultimo atto sembra alla fine sollecitare una riforma del d. lgs. n. 152 del 2006 o almeno “*una cristallizzazione normativa dell’attuale orientamento giurisprudenziale che ‘salva’ la legittimazione delle associazioni, per quanto iure proprio*”⁸⁵.

6. Considerazioni conclusive

La direttiva 2024/1203/UE si connota per novità significative, da accogliere con favore, specie sul fronte analizzato in questa sede concernente gli aspetti organizzativi e processuali delineati dall’atto. Calata nel sistema italiano, la misura dovrebbe essere pienamente valorizzata in tale prospettiva, cogliendo soprattutto l’esigenza di un potenziamento sul piano delle risorse, della formazione e dei dati statistici, in linea con le indicazioni di cui agli artt. 17, 18 e 22 della direttiva. Da enfatizzare è inoltre la valenza centrale dell’art. 19, nella logica di un rafforzamento del coordinamento investigativo.

Al netto dell’indubbio valore aggiunto rappresentato dall’atto eurounitario, non va omessa una considerazione sulle ombre che questo pare proiettare, secondo una visione di più ampio respiro che connota un *trend* delle più recenti iniziative dell’Unione. Il rischio che si intravede è quello di uno sbilanciamento verso logiche securitarie, in assenza di un’adeguata riflessione sulle necessità di un pari rafforzamento delle garanzie processuali degli indagati e degli imputati.

Dopo il “*‘nuovo’ umanesimo processuale*”⁸⁶, inaugurato con il Trattato di Lisbona e portato avanti con il varo delle direttive di Stoccolma a salvaguardia di determinati diritti fondamentali dei prevenuti⁸⁷, l’ultimo scorcio temporale pare infatti nuovamente polarizzato verso la predominanza di

⁸⁵ In questo senso, con considerazioni che si condividono, v. RUGA RIVA, *L’impatto della direttiva UE 2024/1203*, cit., p. 80.

⁸⁶ Testualmente, SIRACUSANO, *Il diritto all’assistenza del difensore nel procedimento di esecuzione del mandato d’arresto europeo*, in *Nuovi orizzonti del diritto alla difesa tecnica. Un itinerario tra questioni attuali e aperture del quadro normativo* (a cura di NEGRI – RENON), Torino, 2017, p. 209, il quale richiama BRENNER, *Pour un humanisme processual respectueux de l’autonomie processuelle*, in *Mélanges en l’honneur de Serge Guinchard. Justice et droit du procès. Du légalisme procédural à l’humanisme processuel* (a cura di COULON), Parigi, 2010, p. 175.

⁸⁷ Ci si riferisce alle direttive 2010/64/UE, *sul diritto all’interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in G.U.U.E., 26 ottobre 2010, L 280/1; 2012/13/UE, *sul diritto all’informazione nei procedimenti penali*, in G.U.U.E., 22 maggio 2012, L 142/1; 2013/48/UE, *relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d’arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari*, in G.U.U.E., 6 novembre 2013, L 294/1; 2016/343/UE, *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali*, in G.U.U.E., 11 marzo 2016, L 65/1; 2016/800/UE, *sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali*, in G.U.U.E., 21 maggio 2016, L 132/1; 2016/1919/UE, *sull’ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell’ambito di*



esigenze repressive, senza che le stesse siano accompagnate da un potenziamento parallelo delle garanzie dei soggetti sottoposti a un procedimento penale. Quanto alla direttiva n. 1203 colpisce la logica di rafforzamento dei diritti processuali dei membri del pubblico interessato, incluse le organizzazioni non governative promotrici della tutela dell'ambiente; il che rischia di spingere verso ciò che il nuovo codice di rito italiano aveva cercato di evitare, vale a dire il pericolo della formazione di uno “*squilibrio tra le parti tale da delineare una folla di accusatori, pubblici e privati, capace di schiacciare la difesa dell'imputato*”⁸⁸.

Nella stessa cornice, va posto l'accento sulle previsioni della direttiva 2024/1203/UE riguardanti la responsabilità da reato ambientale degli enti⁸⁹. Quest'ultimo è un tema che richiede una riflessione. Si ricordi che la direttiva 2016/343/UE sulla presunzione di innocenza e sul diritto a partecipare personalmente al proprio processo circoscrive espressamente il suo campo di azione alle sole persone fisiche⁹⁰, lasciando pertanto fuori dall'area di azione le persone giuridiche. Rispetto alle altre direttive a tutela degli accusati, la questione è dibattuta⁹¹, non essendoci indicazioni chiare in tali provvedimenti circa la loro estensione anche alle persone giuridiche⁹². Va da sé che la tendenza eurounitaria che impone una responsabilità di queste ultime sembra sollecitare un approfondimento al riguardo, per chiarire e definire le dovute garanzie processuali da salvaguardare, e riequilibrare, così, gli interessi in gioco.

procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, in *G.U.U.E.*, 4 novembre 2016, L 297/1. Per una visione d'insieme di tali atti, cfr., tra gli altri, con diverse declinazioni, ARANGÜENA FANEGO, *Las Directivas Europeas de armonización de garantías procesales de investigados y acusados. Su implementación en el Derecho español*, in *Revista de Estudios Europeos*, n. extraordinario monográfico, 2019, n. 1, p. 5 ss.; EAD., *Defence Rights and Effective Remedies in EU Criminal Law*, in *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom*, cit., p. 289 ss.; CANESCHI, *Le direttive dell'Unione europea a tutela dei diritti fondamentali dell'indagato e dell'imputato nel processo penale*, in *Questioni attuali di giustizia penale europea e internazionale* (a cura di CAMALDO), Torino, 2024, p. 145 ss.; DELLA TORRE, *Le direttive UE sui diritti fondamentali degli accusati: pregi e difetti del primo “embrione” di un sistema europeo di garanzie*, in *Cass. Pen.*, 2018, p. 1396 ss.; GIALUZ, *L'assistenza linguistica nel processo penale. Un meta-diritto fondamentale tra paradigma europeo e prassi italiana*, Milano, 2018, p. 108 ss.; MITSILEGAS, *The European Union and the Rights of Individuals in Criminal Proceedings*, in *The Oxford Handbook of Criminal Process* (a cura di BROWN – TURNER – WEISSER), Oxford, 2019, p. 115 ss.

⁸⁸ Così, AMODIO, *Sub artt. 91 e 92*, cit., p. 555. Sul piano dei diritti procedurali di indagati e imputati, la direttiva n. 1203 si limita a precisarne il rispetto nei considerando nn. 74 e 75.

⁸⁹ Sul punto, cfr. RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203*, cit., p. 68 ss.

⁹⁰ Al riguardo, v., diffusamente, DELLA TORRE, *Il paradosso della direttiva sul rafforzamento della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo: un passo indietro rispetto alle garanzie convenzionali?*, in *Riv. It. D.P.P.*, 2016, p. 1848 ss.

⁹¹ Cfr. CANESCHI, *Le direttive dell'Unione europea*, cit., p. 152, nota 24; DE HOYOS SANCHO, *Sobre la necesidad de armonizar las garantías procesales en los enjuiciamientos de personas jurídicas en el ámbito de la Unión europea. Valoración de la situación actual y algunas propuestas*, in *Revista General de Derecho Procesal*, 2017, n. 43, p. 1 ss.; LAMBERIGTS, *The Directive on the Presumption of Innocence. A Missed opportunity for Legal Persons*, in *Eucrim*, n. 1/2016, p. 36.

⁹² V. ALLEGREZZA, *Toward a European Constitutional Framework for Defence Rights*, in *Effective Defence Rights in Criminal Proceedings. A European and Comparative Study on Judicial Remedies* (a cura di ALLEGREZZA – COVOLO), Milano, 2018, p. 31.



**LA VALORIZZAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI NELLA NUOVA
DIRETTIVA UE 2024/1203 SULLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE: BREVI NOTE
DE JURE CONDENDO**

**THE ENHANCEMENT OF CORPORATE LIABILITY IN THE NEW EU DIRECTIVE
2024/1203 ON CRIMINAL ENVIRONMENTAL PROTECTION: BRIEF NOTES *DE JURE
CONDENDO***

di Niccolò BALDELLI

Abstract. L'articolo analizza le novità in materia di responsabilità degli enti contenute nella Direttiva UE 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente che sostituisce la precedente Direttiva 2008/99/CE. La nuova normativa, in linea con il *Green Deal* europeo, introduce innovazioni significative nel sistema sanzionatorio delle persone giuridiche, con particolare riferimento alle sanzioni non pecuniarie. Il contributo evidenzia anche, in un'ottica *de jure condendo*, le possibili soluzioni normative adottabili in sede di recepimento della direttiva in tema di obbligo di istituzione di un sistema di dovuta diligenza, soffermandosi in particolare sul ruolo dei sistemi di *compliance* ambientale.

Abstract. This article analyzes the developments in corporate liability introduced by EU Directive 2024/1203 on the criminal protection of the environment, which replaces Directive 2008/99/EC. The new framework, consistent with the objectives of the European Green Deal, marks a significant evolution in the sanctioning regime for legal entities, particularly in relation to non-pecuniary penalties. From a *de jure condendo* perspective, the contribution examines potential regulatory approaches for the directive's implementation, with a specific focus on the mandatory adoption of due diligence systems and the enhanced role of environmental compliance mechanisms.

Parole chiave: Responsabilità degli enti, reati ambientali, sistemi di dovuta diligenza, direttiva europea

Key words: Corporate liability, Environmental crimes, Due diligence systems, European directive



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Corporate crimes* e criteri di imputazione nell'ottica della responsabilità degli enti. – 3. Il sistema sanzionatorio e le analogie con la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*. – 3.1. Le sanzioni non pecuniarie. – 3.2. L'istituzione di un sistema di dovuta diligenza tra Modello *ex D.Lgs. n. 231/01* e Sistemi di Gestione Ambientale certificati/accreditati. – 4. Conclusioni

1. Premessa

La nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente adottata l'11 aprile 2024¹, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 21 maggio 2026, sostituisce la precedente Direttiva 2008/99/CE e si caratterizza per una particolare attenzione alla responsabilità delle persone giuridiche. L'intervento si inserisce nel più ampio approccio olistico del *Green Deal*, come espressamente affermato dalla Commissione europea² e dalla stessa proposta di direttiva³, che mira a sviluppare un sistema normativo integrato per promuovere - e larga parte imporre - la sostenibilità ambientale, sociale ed economica nelle attività aziendali e finanziarie, al fine di ridurre drasticamente le emissioni e raggiungere la neutralità climatica entro il 2050⁴.

¹ Per un'analisi generale del testo della direttiva si rinvia a VILLANI, *È ora di ripensare la tutela penale dell'ambiente? Un nuovo intervento comunitario a sedici anni dalla Direttiva 2008/99/CE*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 1, 2024, p. 370-393.

² Comunicazione sul Green Deal europeo dell'11 dicembre 2019 (COM/2019/640) "*La Commissione [...] adotterà anche misure per migliorare l'accesso alla giustizia nazionale in tutti gli Stati membri. Infine, la Commissione promuoverà interventi più decisi da parte dell'UE, dei suoi Stati membri e della comunità internazionale per contrastare la criminalità ambientale*".

³ Cfr. la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE (Bruxelles, 15.12.2021 COM (2021) 851 final 2021/0422 (COD), p. 2.

⁴ Le emissioni zero (o neutralità carbonica) consistono nel raggiungimento di un equilibrio tra le emissioni e l'assorbimento di carbonio, di norma assorbito dal suolo, dalle foreste, e dagli oceani. Un altro modo per ridurre le emissioni e raggiungere la neutralità carbonica su cui punta l'Unione è quello di compensare le emissioni prodotte in un settore riducendole in un altro, e ciò attraverso investimenti in energie rinnovabili, nell'efficienza energetica o in altre tecnologie pulite. L'obiettivo, quindi, consiste nell'eliminare dall'atmosfera almeno tanta CO₂ quanta se ne produce entro il 2050. Come sottolineato da CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico* in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, 2021, p. 132, il Green Deal non va inteso come un semplice insieme di misure isolate, ma come un progetto normativo di ampio respiro che si articola in un processo dinamico che comprende una vasta serie di interventi. Tra questi, figurano proposte legislative, come la "*Normativa europea sul clima*" e le misure riguardanti settori strategici quali energia, trasporti, edilizia, uso del suolo e silvicoltura, delineate nella Comunicazione "*Pronti per il 55%*" del luglio 2021. Vi rientrano anche strategie come la Nuova strategia industriale per l'Europa e la Strategia sulla biodiversità per il 2030, approvate rispettivamente nel marzo e nel maggio 2020, e documenti di indirizzo politico come il Piano d'azione per l'economia circolare e il Piano di investimenti per il Green Deal europeo. L'elenco aggiornato di queste iniziative è consultabile nella *timeline* pubblicata sul sito della Commissione europea.



Consapevole del fatto che i precedenti interventi non hanno sortito l'effetto auspicato⁵ e che il raggiungimento della tutela ambientale richiesta dagli *standard* europei (artt. 3, par. 3, TUE, e 191 TFUE) necessita di un maggior utilizzo dello strumento penale⁶, il legislatore comunitario ha inteso procedere a un rafforzamento di quest'ultimo. A tal riguardo la direttiva mira a un miglioramento della tecnica di tutela (precisione, tipizzazione di condotte omissive, armonizzazione⁷) e all'introduzione di nuove fattispecie a presidio delle violazioni più gravi, nonché a un incremento delle sanzioni nei confronti degli enti. La novella legislativa punta anche a potenziare la capacità delle autorità preposte nell'accertamento dei reati ambientali, allo scopo di agevolarne il conseguente vaglio processuale⁸.

Come noto, la precedente Direttiva del 2008 si caratterizzava per l'estrema sinteticità e vaghezza degli elementi costitutivi delle fattispecie incriminatrici, in un'ottica di normazione minima che lasciava ampio spazio di discrezionalità ai legislatori nazionali, accompagnata dalla previsione di una clausola di illiceità che ne restringeva ancor di più l'ambito applicativo⁹.

Il nuovo intervento non si discosta dal primo sotto il profilo della delimitazione delle condotte illecite¹⁰, la cui definizione è contenuta nell'art. 3, par. 1)¹¹, ma estende notevolmente i parametri cui rinvia tale clausola di illiceità (*unlawful*). Non si prevede infatti un elenco specifico di atti legislativi europei in uno o più allegati, ma si è optato per un riferimento generale a tutti gli atti legislativi dell'Unione che contribuiscono al perseguimento di uno degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale. La scelta non è priva di ripercussioni: vi è invero un'evidente riduzione della tecnica normativa in termini di tassatività e determinatezza del precetto, in quella che diviene una vera e propria "illiceità speciale europea"¹² idonea a ricomprendere tutte le normative europee che,

⁵ Sul punto 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 *Sistema penale*, 5 luglio 2022.

⁶ Considerando 4.

⁷ Considerando 6 e 7.

⁸ Considerando 5.

⁹ Sul punto si veda 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 e ss.

¹⁰ Sulla nozione di necessaria illiceità delle condotte, declinata nella vecchia e nuova direttiva, VAGLIASINDI, *Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria dei reati ambientali alla luce della direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p 2 ss., nonché, per alcune riflessioni critiche sulla "illiceità speciale europea" di cui alla nuova direttiva, WELSPERG, *La nozione di condotta "illecita" nella nuova direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 1-2, 2024, p. 222-243.

¹¹ Ai sensi dell'art. 3, par. 1, 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)»; «Tale condotta è illecita anche se posta in essere su autorizzazione rilasciata da un'autorità competente di uno Stato membro, qualora tale autorizzazione sia stata ottenuta in modo fraudolento o mediante corruzione, estorsione o coercizione, o qualora tale autorizzazione violi palesemente i pertinenti requisiti normativi sostanziali».

¹² WELSPERG, *La nozione di condotta "illecita" nella nuova direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 1-2, 2024, p. 227.



anche in modo indiretto, contribuiscono alla tutela ambientale¹³, quali quelle, per esempio, in materia di rendicontazione di sostenibilità¹⁴ e di obblighi di *due diligence*¹⁵.

La nuova direttiva è invece caratterizzata da una maggior specificità con riferimento all'indicazione dei criteri in base ai quali valutare il danno ambientale determinato da talune condotte (art. 3, par. 6) e fornisce chiaramente un'indicazione per l'introduzione di una fattispecie di ecicidio (Considerando 21¹⁶ che trova sostanza nell'art. 3, par. 3 della direttiva) anche nella prospettiva di una maggiore armonizzazione tra le normative interne degli Stati membri¹⁷.

Come evidenziato dai primi commentatori, se la carenza di precisione e determinatezza della precedente direttiva aveva costituito il principale limite al raggiungimento degli scopi prefissati, l'attuale eccessiva presenza di norme definitorie potrebbe nuovamente ostacolare un recepimento uniforme alla luce delle differenze terminologiche presenti all'interno dei differenti ordinamenti (si pensi al concetto di danno)¹⁸.

Tanto premesso, non si intende qui soffermarsi sulle singole fattispecie previste dalla direttiva, quanto invece sull'evidente attenzione che il legislatore europeo ha riservato agli enti, sia sotto il

¹³ In quest'ultimo senso si veda VAGLIASINDI, *Necessaria illiceità e struttura sanzionatoria dei reati ambientali alla luce della direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p. 16. L'Autrice afferma infatti che "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".

¹⁴ Il riferimento è alla Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la Direttiva 2004/109/CE, la Direttiva 2006/43/CE e la Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, recepita dal legislatore italiano con il D.Lgs. n. 125/2024.

¹⁵ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 26 luglio 2026.

¹⁶ Il Considerando 21 afferma infatti che "I reati relativi a condotte intenzionali elencati nella presente direttiva possono comportare conseguenze catastrofiche, come inquinamento diffuso, incidenti industriali con gravi effetti sull'ambiente o incendi boschivi su vasta scala. Qualora simili reati provochino la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto, oppure provochi danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi a tali ecosistema o habitat, o alla qualità dell'aria, del suolo o dell'acqua, tali reati che hanno provocato conseguenze catastrofiche dovrebbero costituire reati qualificati e, pertanto, dovrebbero essere puniti con sanzioni più severe rispetto a quelle applicabili nei casi di reati diversi da quelli definiti nella presente direttiva. Tali reati qualificati possono comprendere condotte paragonabili all'ecicidio, che è già disciplinato dal diritto di taluni Stati membri e che è oggetto di discussione nei consessi internazionali".

¹⁷ Parla di passaggio da una "modello minimalista" a un "modello integrale", PERRONE, *Politiche europee in tema di contrasto alla criminalità ambientale: proposte di riforma e possibili riflessi interni*, in *La legislazione penale*, 1, 2024, p. 47.

¹⁸ SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p. 49.



profilo delle caratteristiche di taluni reati, che delle specifiche previsioni degli artt. 6 (“Responsabilità delle persone giuridiche”) e 7 (“Sanzioni applicabili alle persone giuridiche”).

2. *Corporate crimes* e criteri di imputazione nell’ottica della responsabilità degli enti

La nuova direttiva, all’art. 3, par. 6, fornisce ai legislatori nazionali una serie di indicatori cui poter ricorrere per qualificare la ‘rilevanza’ dei danni arrecati dalle condotte di reato specificate nel paragrafo 2 della medesima disposizione – e in particolar quelle di cui alle lett. da a) a e)¹⁹, lett. f),

¹⁹ Nello specifico: a) lo scarico, l’emissione o l’immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell’aria, nel suolo o nelle acque che 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; b) l’immissione sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l’ambiente, di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l’uso del prodotto da molti utenti, a prescindere dal loro numero, comporti lo scarico, l’emissione o l’immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell’aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; c) la fabbricazione, l’immissione o la messa a disposizione sul mercato, l’esportazione o l’uso di sostanze, sia allo stato puro che all’interno di miscele o articoli, compresa la loro incorporazione negli articoli, se tale condotta provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; e: i) è soggetta alle restrizioni di cui al titolo VIII e all’allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio; ii) è vietata a norma del titolo VII del regolamento (CE) n. 1907/2006; iii) non è conforme al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (19); iv) non è conforme al regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio; v) non è conforme al regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio; oppure vi) è vietata a norma dell’allegato I del regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio; d) la fabbricazione, l’impiego, lo stoccaggio, l’importazione o l’esportazione di mercurio, composti del mercurio, miscele di mercurio e prodotti con aggiunta di mercurio, se tali condotte non sono conformi ai requisiti di cui al regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio e provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; e) la realizzazione di progetti ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 2, lettera a), di cui all’articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, se tale condotta è attuata senza autorizzazione e provoca o può provocare danni rilevanti alla qualità dell’aria o del suolo o alla qualità o allo stato delle acque, o a un ecosistema, alla fauna o alla flora.



punto ii)²⁰, lettere da j) a m)²¹ e lett. r)²² – individuati nei seguenti elementi: *i)* le condizioni originarie della matrice ambientale oggetto di lesione; *ii)* la durata; *iii)* la portata e *iv)* la reversibilità del danno. Accanto a tali “indici”²³, l’art. 3, al par. 7, fornisce ulteriori elementi di valutazione del danno provocato dalle condotte incriminabili²⁴ con riferimento alla “qualità dell’aria o del suolo o alla qualità o allo stato delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora”. Gli Stati potranno infatti tener conto di uno o più dei seguenti elementi, e nello specifico: *i)* se la condotta concerne una attività ritenuta pericolosa per l’ambiente o la salute umana e se richiede una autorizzazione che non sia stata ottenuta o quantomeno rispettata (art. 3, par. 7, lett. a); *ii)* in quale misura siano stati superati i valori o le soglie, o comunque altri parametri stabiliti dalle legislazioni nazionali e da quella europea, o dalle

²⁰ Vale a dire la: f) la raccolta, il trasporto o il trattamento dei rifiuti, la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura, nonché l’attività effettuata in quanto commerciante o intermediario, se tale condotta: [...] ii) riguarda rifiuti diversi da quelli di cui al punto i) e provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora.

²¹ j) l’esercizio o la chiusura di un impianto in cui è svolta un’attività pericolosa o in cui sono immagazzinate o utilizzate sostanze o miscele pericolose, se tali condotte, tale attività pericolosa e tale sostanza o miscela pericolosa rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio o della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e se tali condotte provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; k) la costruzione, l’esercizio e la dismissione di un impianto, se tali condotte e tale impianto rientrano nell’ambito di applicazione della direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e se tali condotte provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; l) la fabbricazione, la produzione, la lavorazione, la manipolazione, l’impiego, la detenzione, lo stoccaggio, il trasporto, l’importazione, l’esportazione o lo smaltimento di materiale radioattivo o di sostanze radioattive, se tali condotte e tale materiale o tali sostanze rientrano nell’ambito di applicazione delle direttive 2013/59/Euratom, 2014/87/Euratom o 2013/51/Euratom del Consiglio e se tali condotte provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; m) l’estrazione di acque superficiali o sotterranee ai sensi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, se tale condotta provoca o può provocare danni rilevanti allo stato o al potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali o allo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei.

²² r) l’introduzione nel territorio dell’Unione, l’immissione sul mercato, la detenzione, l’allevamento, il trasporto, l’utilizzo, lo scambio, il permesso di riproduzione, crescita o coltivazione, il rilascio nell’ambiente o la diffusione di specie esotiche invasive rilevanti al livello dell’Unione, se tali condotte violano: i) le restrizioni di cui all’articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; oppure ii) una condizione di un’autorizzazione rilasciata a norma dell’articolo 8 del regolamento (UE) n. 1143/2014 o di un’autorizzazione rilasciata a norma dell’articolo 9 di tale regolamento e provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora.

²³ SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p. 58-59, secondo cui “gli indici di cui all’art. 3 par. 6 rilevano come referenti empirico/descrittivi della rilevanza del danno o del pericolo ambientale. Essi si collocano, cioè, in posizione intermedia fra la tipicità e la dimensione probatoria, in quanto elementi situazionali che il legislatore seleziona quali contrassegni utili a denotare la rilevanza e/o il significato del pregiudizio arrecato all’ecosistema e che non è necessario sussistano nella loro totalità, in ogni singolo caso”.

²⁴ Cui si aggiunge il richiamo anche al reato di cui alla lett. i) del paragrafo 2, vale a dire “lo scarico di sostanze inquinanti effettuato dalle navi rientrate nell’ambito di applicazione dell’articolo 3 della direttiva 2005/35/CE in una delle aree di cui all’articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva, tranne nei casi in cui tale scarico soddisfi le condizioni per le eccezioni di cui all’articolo 5 della medesima direttiva, che provoca o è probabile che provochi un deterioramento della qualità dell’acqua o danni all’ambiente marino”.



specifiche autorizzazioni (art. 3, par. 7, lett. b); *iii*) se il materiale o le sostanze siano classificati come pericolosi, o nocivi, per l'ambiente e la salute umana (art. 3, par. 7, lett. c). A prescindere dalla loro qualificazione - elementi costitutivi della fattispecie, meri indicatori probatori ovvero indici "empirico/descrittivi"²⁵ - tali indicazioni potranno sicuramente incidere sugli strumenti di prevenzione dei reati ambientali da adottare nell'ambito dell'attività di impresa, fornendo un'utile indicazione nell'ottica di un'implementazione delle procedure di controllo, gestione e prevenzione del rischio di illeciti che devono essere previste dai Modelli organizzativi *ex* D.Lgs. n. 231/01 ai fini della loro idoneità²⁶.

Ulteriore elemento, indicativo della particolare attenzione all'attività degli enti da parte del legislatore europeo, emerge dalle nuove fattispecie previste dalla direttiva in materia di fabbricazione e immissione in commercio di prodotti o sostanze inquinanti (art. 3, par. 2, lett. b e c): queste, infatti, vertono evidentemente sull'oggetto, sui tipi e sui modi di produzione²⁷ adottati dalle imprese.

Sul punto, la dottrina si è in particolare soffermata sulle difficoltà derivanti dalla nuova incriminazione contenuta nell'art. 3, par. 2, lett. b), ossia "l'immissione sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente, di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l'uso del prodotto da molti utenti, a prescindere dal loro numero, comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora". Oltre alle problematiche concernenti l'inquadramento dogmatico relativo al bene giuridico tutelato (ambiente, incolumità pubblica), alla qualificazione dell'evento lesivo (quale elemento costitutivo o condizione obiettiva di punibilità) e alla natura del reato (di condotta a forma vincolata e a doppio evento), un siffatta disposizione troverebbe forti limitazioni applicative derivanti dalla necessità di accertamento del nesso causale, o meglio del doppio nesso causale: la lesione intermedia derivante dalla scarico, emissione o immissione degli elementi nocivi a carico delle matrici ambientali

²⁵ SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p. 59.

²⁶ Sul punto si veda, recentemente, Cass. Pen., Sez. 3, 17 maggio 2023, n. 27148, in C.E.D. Cass. n. 284735, nonché SCARCELLA, *Se non è «tailored», il modello di organizzazione e gestione ambientale non ha efficacia esimente (Nota a Cass. Pen., Sez. III, 17 maggio 2023, 27148)*, in *Resp. Amm. Soc. Ent.*, 4, 2023, p. 323 ss.

²⁷ In dottrina, sul punto, per tutti, PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale. Profili dommatici e politico-criminali*, Milano, Giuffrè, 2004, in particolare p. 40 ss., nonché BRICOLA, *Responsabilità penale per il tipo e per il modo di produzione* (1978), ora anche in CANESTRARI - MELCHIONDA (a cura di), *Scritti di diritto penale*, II-II, Milano, Giuffrè, 1997, p. 1234.



e, successivamente, la lesione a carico di più persone o il danno rilevante alle matrici ambientali²⁸. Tra i commentatori non manca chi ritiene che tale fattispecie, così come quella di cui all'art. 3, par. 2, lett. c), potrebbe già ricondursi ai delitti di inquinamento o disastro ambientale, ovvero in quella di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale²⁹.

Un discorso a parte merita la specifica disciplina della direttiva riguardante la responsabilità (penale o meno)³⁰ degli enti. L'intenzione del legislatore europeo è infatti quella, da un lato, di incoraggiare l'adozione di sistemi di prevenzione dei reati ambientali da parte delle società e, dall'altro, di incrementare l'arsenale punitivo utilizzato dagli Stati membri.

Il primo obiettivo emerge dal disposto dell'art. 6. Al paragrafo 1, infatti, si prevede che le persone giuridiche debbano rispondere dei reati di cui agli artt. 3 e 4 qualora commessi a vantaggio delle stesse da "qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica interessata, individualmente o in quanto parte di un organo". Al paragrafo 2 viene invece disposto che gli Stati membri adottino "le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di un reato di cui agli articoli 3 e 4 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità". In questo senso, il meccanismo imputativo indicato dal legislatore europeo non sembra aggiungere nulla di nuovo allo schema normativo previsto dagli artt. 5, 6 e 7 del D.Lgs. 231/01. La direttiva, inoltre, invita all'implementazione di misure di natura preventiva già presente nel nostro ordinamento, tra cui: a) "sistemi di conformità" e di "dovuta diligenza", in cooperazione con i soggetti privati (quale sicuramente è il Modello organizzativo); b) l'istituzione di figure aziendali volte a garantire il rispetto del diritto ambientale³¹ (si pensi al delegato ambientale); c) canali di comunicazione, anche anonimi,

²⁸ SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p. 55.

²⁹ Così RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p. 78 e p. 83, secondo cui molti degli obblighi di criminalizzazione previsti dalla direttiva, pur non trovando espresso e specifico riscontro nel sistema penale ambientale interno, trovano già copertura nelle più ampie disposizioni concernente i citati ecodelitti.

³⁰ Considerando 33 della Direttiva, "Nella misura in cui una condotta che costituisce un reato ambientale, quale definito nella presente direttiva, sia attribuibile a persone giuridiche, tali persone giuridiche dovrebbero essere ritenute penalmente responsabili di tale reato. Al fine di conseguire gli obiettivi della presente direttiva, gli Stati membri la cui legislazione nazionale prevede la responsabilità penale delle persone giuridiche dovrebbero assicurare che la loro legislazione preveda tipi e livelli di sanzioni penali effettivi, dissuasivi e proporzionati quali stabiliti nella presente direttiva. Al fine di conseguire gli obiettivi della presente direttiva, gli Stati membri la cui legislazione nazionale non prevede la responsabilità penale delle persone giuridiche dovrebbero assicurare che la loro legislazione preveda tipi e livelli di sanzioni non penali efficaci, dissuasivi e proporzionati quali stabiliti nella presente direttiva".

³¹ Considerando 59 della Direttiva, "[...] le misure volte a migliorare la prevenzione dei reati ambientali potrebbero includere la promozione di sistemi di conformità e di dovuta diligenza, l'incoraggiamento degli operatori a dotarsi di responsabili della conformità che contribuiscano a garantire il rispetto del diritto ambientale dell'Unione e la promozione della trasparenza al fine di rafforzare il rispetto del diritto penale ambientale. Inoltre, le sanzioni accessorie inflitte alle



per la segnalazione delle violazioni del diritto ambientale³² sulla scorta della normativa sul cd. *whistleblowing*³³ (già richiamata dall'art. 6 del D.Lgs. 231/01).

3. Il sistema sanzionatorio e le analogie con la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*.

Le principali e potenziali innovazioni per il sistema italiano della responsabilità da reato degli enti risiedono invece nell'apparato sanzionatorio, pecuniario e non, previsto dalla direttiva, e in particolare dall'obbligo di implementazione di sanzioni e misure accessorie tra cui: *i)* obblighi di ripristino; *ii)* esclusione dal mercato pubblico e dall'accesso al pubblico finanziamento; *iii)* sospensione delle autorizzazioni; *iv)* sorveglianza giudiziaria o scioglimento della società; *v)* obbligo di adozione, a seguito di condanna, di sistemi di dovuta diligenza. La *ratio legis* risiede nella constatazione che tali strumenti sono connotati da un'efficacia deterrente maggiore rispetto alle sanzioni strettamente patrimoniali³⁴, che in ogni caso si impone di innalzare³⁵.

Sotto il profilo delle sanzioni pecuniarie l'art. 7, par. 3, fornisce specifiche indicazioni numeriche al di sotto delle quali gli Stati non dovranno scendere nello stabilire i massimi edittali, che potrebbero anche essere agganciate al fatturato della persona giuridica. Queste non dovrebbero infatti essere inferiori, nel massimo edittale, al 5% del fatturato mondiale "totale", ovvero a 40.000.000,00 di euro nei casi di reati più gravi³⁶. Gli importi, come osservato, sono evidentemente pensati per le

persone giuridiche ai sensi della presente direttiva potrebbero includere l'obbligo per le società di istituire regimi per l'esercizio del dovere di diligenza per migliorare il rispetto delle norme ambientali, il che contribuisce anche alla prevenzione di ulteriori reati ambientali. Gli Stati membri potrebbero inoltre prendere in considerazione la creazione di un fondo a sostegno di misure di prevenzione in relazione ai reati ambientali e le loro conseguenze devastanti".

³² Sul punto si vedano i Considerando 54, 55 e 56.

³³ Previsto dalla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, e recepito dal legislatore italiano con il D.Lgs. n. 24/2023 "riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali". Sul punto si veda MASIERO - NICOLICCHIA, *Il "whistleblowing" riformato: risvolti di diritto penale sostanziale e processuale*, in *La Legislazione penale*, 2023, 4, p. 291-309. Il *whistleblowing* è altresì stato introdotto nell'ambito del D.Lgs. n. 231/01 all'art. 6, comma 2-bis.

³⁴ Considerando 31 della Direttiva, «Le sanzioni o le misure accessorie sono spesso considerate più efficaci delle sanzioni finanziarie, in particolare per le persone giuridiche. È quindi opportuno potersi avvalere di sanzioni o misure accessorie nei procedimenti pertinenti. Tali sanzioni o misure potrebbero includere l'obbligo di ripristinare l'ambiente, l'esclusione dall'accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni e concessioni, e il ritiro di permessi e autorizzazioni. Ciò non pregiudica la discrezionalità dei giudici nei procedimenti penali di infliggere altre misure accessorie adeguate in singoli casi».

³⁵ Considerando 37 della Direttiva, «[...] gli Stati membri dovrebbero, conformemente al loro diritto nazionale, prevedere un livello più elevato di sanzioni pecuniarie penali e non penali rispetto al livello massimo di sanzioni pecuniarie stabilito nella presente direttiva o altrimenti prevedere sanzioni o misure più severe, comprese sanzioni o misure penali o non penali, o una combinazione delle stesse».

³⁶ Nello specifico, per gli illeciti più gravi (art. 3, co. 2, da lett. a) a l) e lett. p), s), t), la soglia minima è pari al 5% del fatturato mondiale totale dell'ente, calcolato sull'esercizio finanziario precedente a quello in cui è stato commesso il reato oppure precedente a quello in cui è stata irrogata la sanzione pecuniaria, o – in alternativa – pari a € 40.000.000,00 (quaranta milioni di euro). Poi, per gli illeciti meno gravi, previsti dall'art. 3, co. 2, lett. m), n), o), q), r),



imprese multinazionali o comunque di grandi dimensioni³⁷, e non certamente per il tessuto economico di Stati membri quali l'Italia³⁸, caratterizzato prevalentemente da micro, piccole e medie imprese³⁹. Sotto questo aspetto, la logica sottesa a tale previsione appare invece coerente con gli obblighi normativi posti 'a carico' delle grandi imprese dal legislatore europeo nell'ambito delle normative volte all'implementazione nell'attività di impresa delle azioni di sostenibilità e alla valorizzazione dei fattori ESG (*Environmental, Social e Governance*), sulla scorta degli obiettivi delineati dal *Green Deal*, le quali prevedendo rilevanti sanzioni pecuniarie a carico degli enti, imponendo loro un adeguamento normativo anche nei propri sistemi di *supply chain*. Il riferimento è in particolare, oltre che al D.Lgs. n. 125/2024 in tema di rendicontazione di sostenibilità⁴⁰, alla recente Direttiva (UE) 2024/1760 del 13 giugno 2024 (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, cd. CSDDD o CSD3) in materia di doveri di diligenza delle imprese, su cui occorre brevemente soffermarsi. Quest'ultima stabilisce l'obbligo di implementazione di politiche aziendali in materia ambientale e sociale, con riferimento ai relativi rischi, impatti e alle misure adottate dall'impresa⁴¹, sia per quanto riguarda la propria attività, che per quelle svolte dai partner commerciali inseriti nella propria "catena di attività" (art. 1)⁴². In estrema sintesi, e per quanto qui di interesse, al fine di ottemperare al citato

il 3% del fatturato mondiale totale dell'ente, calcolato come appena visto, ovvero – e sempre in alternativa – € 24.000.000,00 (ventiquattro milioni di euro). I considerato 34 e 35, tuttavia, precisano che tali importi sono soggetti alla valutazione dei legislatori nazionali.

³⁷ L'ipotesi è confermata dal considerando 35, "I livelli più elevati di tali sanzioni pecuniarie dovrebbero applicarsi alle forme più gravi di reati definiti nella presente direttiva, commessi da persone giuridiche finanziariamente forti".

³⁸ Il tessuto economico italiano, infatti, è costituito per il 95% da microimprese (meno di nove addetti), mentre le PMI (10-249 addetti) sono circa 200.000. Le grandi imprese (sopra i 250 addetti) sono solamente 4.000, benché creino il 35% del valore aggiunto e impieghino quasi un quarto degli occupati totali, sul punto si veda ISTAT, *Annuario statistico italiano 2023, Capitolo 14 – Imprese*, 2023, p. 534 ss., disponibile sul sito www.istat.it.

³⁹ Sul punto si veda RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, in *LexAmb. Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p. 75, il quale appare scettico rispetto al parametro del fatturato, sia in termini di proporzionalità della pena, che dovrà essere parametrata con il grado di gravità dei reati presupposto, soprattutto nel caso di contravvenzioni, sia sul meccanismo in sé, basato sull'esercizio finanziario precedente la commissione del reato, ovvero l'applicazione della pena, che potrebbe prestarsi a manipolazioni da parte delle imprese in caso di reati dolosi, con la possibilità di una prevedibile "pianificazione finanziaria", conveniente, della sanzione.

⁴⁰ Il D.Lgs. n. 125/2025 ha recepito la direttiva 2022/2464/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, recante modifica del regolamento 537/2014/UE, della direttiva 2004/109/CE, della direttiva 2006/43/CE e della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

⁴¹ Sul punto si veda CORVESE, *La proposta di direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence e i suoi (presumibili) effetti sul diritto societario italiano*, in *XIV Convegno annuale ODC "Imprese, mercati e sostenibilità: nuove sfide per il diritto commerciale"* – 26 e 27 maggio 2023 – Università degli Studi Roma Tre - *Atti del Convegno 2023*, 2023, p. 4 nonché, per un'analisi della direttiva, anche con riferimento alla precedente proposta e alle modifiche intervenute ADDAMO, *Le novità del testo finale della Corporate Sustainability due diligence directive: un cambio di passo per la politica di sostenibilità dell'UE?*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 5, 2024, p. 1258-1297.

⁴² Sul punto si veda anche il Considerando 16 "La presente direttiva mira ad assicurare che le società attive nel mercato interno contribuiscano allo sviluppo sostenibile e alla transizione economica e sociale verso la sostenibilità attraverso l'individuazione, e, ove necessario, l'attribuzione di priorità, la prevenzione, l'attenuazione, l'arresto, la minimizzazione e la riparazione degli impatti negativi, siano essi effettivi o potenziali, sui diritti umani e sull'ambiente connessi alle



dovere, le società destinatarie⁴³, secondo la scansione temporale prevista dalla normativa⁴⁴, dovranno integrare tale obbligo nelle loro politiche e nei loro sistemi di gestione dei rischi, allo scopo di individuare, valutare, prevenire, minimizzare o arrestare gli impatti negativi, effettivi o potenziali, sui diritti umani e sull'ambiente. L'intero apparato normativo descritto prevede l'istituzione, ovvero la designazione, di una o più autorità di controllo indipendenti incaricate di vigilare sul rispetto degli obblighi che saranno recepiti negli ordinamenti nazionali (art. 24), le quali avranno anche poteri ispettivi e d'indagine sul rispetto degli obblighi di *due diligence* (art. 25). In caso di riscontro di violazioni della normativa, le autorità potranno concedere un termine per l'adozione di misure correttive, ovvero erogare sanzioni o provvedimenti che prevedano obblighi di cessazione, di astensione o di riparazione delle violazioni. A tal proposito, anche per quanto concerne la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, gli Stati membri dovranno stabilire delle sanzioni pecuniarie basate sul fatturato mondiale "netto" della società, con un limite massimo non inferiore al 5% (art. 27, par. 4).

La logica di allineamento e conformazione collettiva alla *compliance* ambientale, derivante dagli stringenti doveri di *due diligence* posti a carico dei grandi *player* del mercato, postula l'adesione anche delle PMI inserite nelle relative catene di attività ai citati obblighi normativi.

La minaccia di sanzioni elevate nei confronti delle imprese di maggiori dimensioni ha l'obiettivo di indurre quest'ultime a sollecitare il rispetto della normativa ambientale da parte dei propri *partner* commerciali in maniera più efficace rispetto a un'imposizione "dall'alto", che sarebbe

attività delle società stesse nonché alle attività delle loro filiazioni e dei loro partner commerciali nelle catene di attività cui le società partecipano[...]".

⁴³ Ai sensi dell'art. 2, la direttiva si applicherà alle società costituite in conformità alla normativa di uno Stato membro che abbiano avuto, in media, più di 1000 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 450 milioni di euro nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio, alla società controllante di un gruppo che raggiunga – anche solo cumulativamente – le soglie quantitative indicate nell'ultimo esercizio per il quale è stato o avrebbe dovuto essere adottato il bilancio d'esercizio consolidato. Le menzionate condizioni devono sussistere per due esercizi finanziari consecutivi. Inoltre, la direttiva si applica alle società che hanno stipulato accordi di franchising o di licenza nell'UE con società terze indipendenti, laddove tali accordi garantiscano un'identità comune, un comune business concept e l'applicazione di metodi aziendali uniformi, in cambio di *royalties* per almeno 22,5 milioni di euro e a condizione che la società abbia realizzato un fatturato netto mondiale superiore a 80 milioni di euro nell'ultimo esercizio finanziario per il quale è stato o avrebbe dovuto essere adottato il bilancio annuale. È prevista anche un'efficacia extraterritoriale della direttiva rispetto a società costituite in Paesi terzi che abbiano generato individualmente, o in qualità di società controllanti di un gruppo, un fatturato netto di oltre 450 milioni di euro nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio.

⁴⁴ Fermo che gli Stati Membri sono tenuti a trasporre e recepire il testo all'interno della normativa nazionale entro due anni, la direttiva si applicherà ai sensi dell'art. 37, dopo tre anni dall'entrata in vigore alle società con più di 5.000 dipendenti e con oltre 1.500 milioni di euro di fatturato (anche in caso di società estere), con l'eccezione del dovere di comunicare la dichiarazione annuale sul rispetto degli obblighi derivanti dalla direttiva, ai sensi dell'art. 16, che dovrà avvenire a partire dal 1° gennaio 2028. L'applicazione è posticipata a quattro anni per le società con più di 3.000 dipendenti e un fatturato superiore a 900 milioni di euro (anche in caso di società estere), con l'adempimento di cui all'art. 16 previsto dal 1° gennaio 2029. Le rimanenti società dovranno sottostare agli obblighi della direttiva a partire dal quinto anno dall'entrata in vigore, salvo l'art. 16 che dovrà essere rispettato dal 1° gennaio 2029.



vista come un’inaccettabile e sproporzionata ingerenza del legislatore da parte delle realtà meno strutturate.

Da questo punto di vista, la sinergia tra le due normative europee in esame emerge sia con riferimento all’obbligo di adozione di sistemi di dovuta diligenza ambientale, sia con riguardo al *quantum* delle sanzioni pecuniarie previste. La *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, come visto, stabilisce che, in caso di violazioni della normativa, queste ultime non debbano essere inferiori, nel massimo, al 5% del fatturato netto. Analogamente, la Direttiva UE 2024/1203 impone l’adozione di sanzioni pecuniarie non sia inferiore al 5% del fatturato mondiale “totale”. La differenza tra fatturato netto e totale sembrerebbe il frutto di una precisa scelta sanzionatoria sul versante penale, così da non permettere alle società di sottrarsi parzialmente attraverso strategie contabili quali la compensazione dei ricavi con costi specificamente pianificati o l’utilizzo di altre tecniche di ottimizzazione fiscale tipiche delle multinazionali. Rimangono comunque dubbi sul fatto che anche le sanzioni previste dalla CSDDD possano qualificarsi come penali, alla luce dei noti criteri Engel⁴⁵, sul punto occorrerà attenderne il recepimento da parte del legislatore italiano.

3. Le sanzioni non pecuniarie

In punto di sanzioni non pecuniarie la direttiva in esame esprime la sua maggior innovatività, richiedendo agli Stati membri, all’art. 7, par. 3, di valutare l’inclusione tra le stesse di misure che si possono ricondurre principalmente a quattro tipi:

- i. Riparative: obbligo di ripristino in caso di danno reversibile o, qualora non sia possibile, il risarcimento del danno;
- ii. Competitive o di mercato: l’esclusione dai finanziamenti o agevolazioni pubbliche, da gare, appalti e sovvenzioni, ovvero la pubblicazione della sentenza;
- iii. Sospensive, o di chiusura, dell’attività: ritiro dei permessi, delle autorizzazioni o chiusura delle sedi connesse all’esercizio dell’attività nell’ambito della quale è stato commesso il reato, interdizione temporanea o permanente dall’attività, provvedimenti giudiziari di scioglimento della società;

⁴⁵ Il riferimento è ai criteri sulla base dei quali la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, a partire dalla nota sentenza Engel (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22), ha elaborato la nozione di “materia penale” per l’applicazione delle garanzie convenzionali “penalistiche” anche ad illeciti e sanzioni diversamente qualificati nell’ordinamento interno: i criteri – non necessariamente cumulativi – concernono sostanzialmente l’effettiva natura dell’illecito, lo scopo e il grado di afflittività della sanzione che ne consegue. Sulla nozione di “materia penale” si veda MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino 2018, 29 ss.; nonché FR. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino 2017, 95 ss.



iv. Correttive: la sorveglianza giudiziaria e, soprattutto, l'obbligo di istituire «sistemi di dovuta diligenza» per rafforzare il rispetto delle norme ambientali.

Si tratta, in parte, di sanzioni già previste nel nostro ordinamento, non tutte però dagli artt. 9 e 16 del D.Lgs. n. 231/01, e non tutte applicabili in casi di commissione di reati ambientali.

In merito occorre osservare che:

- a) tra le misure sospensive, o comunque di blocco dell'attività, quella dello scioglimento della società pone alcuni dubbi. L'inserimento nel nostro sistema di una tale sanzione parrebbe assolutamente sproporzionato e privo di qualsivoglia *ratio legis* che non sia già raggiungibile attraverso l'applicazione in via definitiva di una sanzione interdittiva nei confronti dell'ente (art 16 del D.Lgs. n. 231/01), come quella dall'esercizio dell'attività (art. 9, comma 2, lett. a del Decreto). Quest'ultima, quando applicata temporaneamente, si riferisce, come recita l'art. 14, comma 1, del D.Lgs. 231/01, alla “specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'ente”, e impedisce alla persona giuridica di esercitare l'attività incriminata senza però decretarne istantaneamente la “morte”. Sia nei casi in cui esistano diversi rami produttivi o ‘linee di *business*’, sia in caso di riorganizzazione dell'attività al fine di preservare la continuazione della stessa. Discorso diverso vale nel caso di applicazione definitiva dell'interdizione, prevista dall'art. 16 principalmente quando l'ente “ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità ed è già stato condannato, almeno tre volte negli ultimi sette anni, alla interdizione temporanea dall'esercizio dell'attività”. Come sottolineato dalla dottrina, la stessa condurrebbe irrimediabilmente allo scioglimento della società per sopravvenuta impossibilità di conseguire l'oggetto sociale (art. 2484, c. 1, n. 2, c.c. e art. 2272, n. 2, c.c.), senza possibilità di intervento *ex post* sullo statuto per modificare l'oggetto sociale, la cui delibera sarebbe affetta da *ex art.* 2379, c. 1, ult. per., c.c.⁴⁶. Si ritiene quindi che l'attuale assetto, con alcuni accorgimenti volti a ricomprendere un numero maggiore di fattispecie ambientali tra i casi che permettono l'applicazione delle misure interdittive, soddisfatti già, in maniera proporzionale e adeguata, la richiesta sanzionatoria avanzata dalla direttiva;
- b) nell'ambito delle misure qualificate come correttive, o trattamentali, quella della “sorveglianza giudiziaria” non è estranea al nostro ordinamento. Il D.Lgs. 231/2001 prevede all'art. 15 il commissariamento giudiziale, nell'ambito del quale il commissario nominato dal giudice è onerato della prosecuzione dell'attività dell'ente. La misura però, come noto, si

⁴⁶ In questo senso SPOLAORE, *Sub Art 16 D.Lgs. 231/01 – Profili societari*, in CASTRONUOVO - DE SIMONE – GINEVRA - LIONZO – NEGRI - VARRASO, (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II Ed. Wolters Kluwer, 2024, p. 442.



applica esclusivamente in sostituzione di una sanzione interdittiva, e in un numero limitato di casi, prevalentemente legati a evitare pregiudizi di interessi collettivi. In ogni caso si tratta di un istituto che non “accompagna l’ente” in un percorso di riorganizzazione, ma che di norma solleva l’organo di amministrazione e lo sostituisce con il commissario. La “sorveglianza giudiziaria” presenta invece maggiori somiglianze con la misura di prevenzione del controllo giudiziario prevista dall’art. 34 *bis* del D.Lgs. n. 159/2011⁴⁷, che attraverso l’affiancamento all’organo gestorio di un controllore giudiziario ha una finalità più marcatamente trattamentale. In sede di recepimento della direttiva, tale circostanza potrebbe indurre il legislatore italiano a rivalutare l’inserimento di alcuni ecodelitti, quantomeno dei più gravi, tra quelli previsti dal D.Lgs. n. 159/2011 per l’applicazione delle misure di prevenzione, e quindi anche degli istituti dell’amministrazione e del controllo giudiziario⁴⁸;

- c) sempre in tema di ‘misure correttive’, quella dell’obbligo di “*di istituire sistemi di dovuta diligenza per rafforzare il rispetto delle normative ambientali*”⁴⁹ presenta sicuramente i maggiori profili di interesse. La disposizione potrebbe aprire all’idea di inserire un effettivo obbligo per le società di adozione del modello organizzativo *ex* D.Lgs. n. 231/01, quale utile sistema di “dovuta diligenza”⁵⁰, accogliendo quelle riflessioni dottrinali che auspicano da tempo l’introduzione di misure specifiche votate alla rieducazione imposta – e non incentivata – dell’impresa⁵¹. Sostanzialmente, alla già prevista *compliance* in chiave attenuante (art. 12 del D.Lgs. 231/01), si potrebbe affiancare una sanzione inflitta dall’autorità giudiziaria che imponga l’adozione del Modello, da supportare con ulteriori conseguenze in caso di

⁴⁷ Per i recenti casi di applicazione di tale istituto si vedano Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decreto 15 gennaio 2024, in *Giur. pen. web*, 23 gennaio 2024. Nonché Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decreto 28 maggio 2020, con nota di QUATTROCCHI, *Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al “caporalato” nel caso Uber*, in *Giur. Pen. Web.*, 6, 2020; Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decreti del 3 aprile 2024 e 5 giugno 2024, in *Giur. Pen. Web.*

⁴⁸ Sul punto come noto, lo schema di disegno di legge 50069/no. 3.75, c.d. d.d.l. “Terra mia”, poi naufragato, all’art. 14 prevedeva la modifica del Codice Antimafia, con l’inserimento all’art. 4 della lettera “i-*quater*” relativa ai reati di cui agli artt. 452 *bis*, 452 *ter*, 452 *quater*, 452 *sexies* e 452 *quaterdecies* c.p.; la modifica avrebbe comportato l’applicabilità nei confronti dei soggetti “dediti” alla commissione di illeciti penali ambientali sia delle misure di prevenzione di competenza del Questore sia, in ragione del richiamo contenuto dall’articolo 4, comma 1, lett. c) d.lgs. 159/2011, delle misure di prevenzione di competenza dell’Autorità giudiziaria – in particolare, la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con prescrizioni accessorie del caso – sia infine, con il rinvio a cascata dell’articolo 16, comma 1, lett. a) d.lgs. 159/2011, delle misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca di prevenzione). Sul punto si veda RICCARDI - CHILOSI, *Verso il diritto punitivo dell’ambiente, “tra chi fa il lavoro in modo onesto e i criminali”*. *Le novità del disegno di legge “Terra mia”*, in *Giur. Pen.*, 11, 2020.

⁴⁹ Art 7, par. 2, lett. i) della Direttiva (UE) 2024/1203 (GU dell’UE, serie L del 30 aprile 2024).

⁵⁰ Di questo avviso RUGA RIVA, *L’impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 2, 2024, p. 76, secondo cui la disposizione in esame aprirebbe all’obbligatorietà dell’adozione del modello organizzativo in chiave sanzionatoria.

⁵¹ MONGILLO, *Il sistema delle sanzioni applicabili all’ente collettivo tra prevenzione e riparazione. Prospettive de iure condendo*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 3-4-, 2022, p. 600-601.



inadempimento (per esempio, in un’ottica di proporzionalità ed efficacia, l’interdizione temporanea). In questa prospettiva, l’inserimento di una siffatta misura costituirebbe un’importante *disclosure* sull’innegabile “scopo pubblicistico” del modello organizzativo⁵². Un meccanismo analogo, in realtà, è già previsto dal citato all’art. 34 *bis* del Codice Antimafia, che al comma 3, in tema di controllo giudiziario, attribuisce al Tribunale il potere di imporre l’obbligo, ai sensi della lett. d), di adottare “misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-*ter* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni”. Peraltro, anche nei casi di commissariamento giudiziale, il comma 3 dell’art. 15 del D.Lgs. n. 231/2001, stabilisce che il commissario curi l’adozione e l’efficace attuazione dei modelli organizzativi e di controllo idonei a prevenire i reati della specie di quello verificatosi.

4. L’obbligo di istituzione di un sistema di dovuta diligenza tra Modello *ex* D.Lgs. n. 231/01 e Sistemi di Gestione Ambientale certificati/accreditati

L’idea di prevedere l’adozione di un modello organizzativo quale sanzione applicabile dal giudice è una delle possibili chiavi interpretative da valutare in vista del recepimento della direttiva. Occorre però tenere in conto che il Modello organizzativo previsto dal D.Lgs. n. 231/01 si riferisce a un sistema generale, difficilmente frammentabile, di prevenzione dei reati (presupposto), che interessa l’intera attività aziendale. Una sua ‘imposizione’, pertanto, potrebbe apparire una sanzione eccessiva, soprattutto a fronte di una condanna relativa alla commissione di un solo reato ambientale. Ulteriormente, senza un meccanismo di controllo circa l’idoneità e l’efficace attuazione del Modello 231 - invero di difficile previsione una volta intervenuta la condanna – la sanzione potrebbe risolversi nella mera adozione di una “*cosmetic compliance*”⁵³ da parte dell’ente condannato, priva di qualsivoglia utile funzione.

Una ulteriore e diversa soluzione può invece ricavarsi dall’analisi di due elementi.

In primo luogo, la direttiva allude al fatto che “*le misure volte a migliorare la prevenzione dei reati ambientali potrebbero includere la promozione di sistemi di conformità e di dovuta diligenza, l’incoraggiamento degli operatori a dotarsi di responsabili della conformità che contribuiscano a*

⁵² In questo senso IANNUZZIELLO, *La responsabilità degli enti nella nuova direttiva ambiente: i green crimes come corporate crimes*, in *compliancehub.it*, 28 marzo 2024.

⁵³ GULLO, *Compliance*, in *www.archiviopenale.it*, 1/2023, p. 5.



*garantire il rispetto del diritto ambientale dell'Unione e la promozione della trasparenza al fine di rafforzare il rispetto del diritto penale ambientale*⁵⁴.

In secondo luogo, è la stessa Commissione ad affermare che *«la direttiva non comporta costi diretti per le imprese dell'UE; i costi di conformità derivano dal diritto amministrativo in materia ambientale. Un'applicazione più efficace della legge nel settore della criminalità ambientale proteggerebbe le imprese che operano legalmente dalla concorrenza sleale derivante da attività commerciali illecite. Inoltre si ridurrebbero i danni alla reputazione di un settore (ad esempio gestione dei rifiuti, produzione di sostanze chimiche) colpito da attività illecite, apportando ulteriori benefici alle imprese che rispettano le norme. Poiché la criminalità ambientale continuerà a essere collegata a una violazione delle leggi amministrative, vi è un rischio limitato che le imprese possano essere sanzionate per attività ambientali consentite dal diritto amministrativo, ad eccezione di situazioni specifiche e ben definite menzionate nella direttiva*⁵⁵.

In sostanza la definizione di “*sistemi di conformità e di dovuta diligenza*” potrebbe riferirsi a strumenti di organizzazione volti non tanto, e non solo, alla prevenzione dei reati ambientali, ma al rispetto della normativa ambientale in generale, e quindi della legislazione amministrativa in materia, individuata quale principale profilassi del rischio di commissione del reato. In questo senso, in ambito europeo, da tempo sono stati valorizzati i sistemi di gestione ambientale (SGA) certificati conformi alla norma UN EN ISO 14001⁵⁶ ovvero accreditati ai sensi del regolamento EMAS⁵⁷ (*Eco-Management and Audit Scheme*). Sin dall'inizio degli anni Duemila, e in particolare con la

⁵⁴ Cfr. Considerando 59.

⁵⁵ Commissione Europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE (COM/2021/851final), 15 dicembre 2021, p. 15-16.

⁵⁶ Come noto, si tratta di norme tecniche elaborate dall'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO, acronimo di *International Organization for Standardization*), recepite a livello europeo e nazionale, che stabiliscono i requisiti per l'adozione dei sistemi di gestione ambientale (SGA) che un'organizzazione può utilizzare per sviluppare le proprie prestazioni ambientali. Il sistema è volto alla gestione degli aspetti ambientali, a soddisfare gli obblighi di conformità normativa e a valutare e gestire i conseguenti rischi. La norma UNI EN ISO 14001:2015 stabilisce i requisiti per la progettazione, implementazione e gestione di un Sistema di Gestione Ambientale, definito come quella parte del più ampio sistema di gestione aziendale utilizzato per gestire gli aspetti ambientali, adempiere agli obblighi normativi e far fronte ai relativi rischi e opportunità. L'ultima versione della norma è la ISO 14001:2015, pubblicata il 15 settembre 2015, alla quale è stato aggiunto nel 2024 un emendamento denominato ISO 14001:2015/Amd 1:2024 *Climate action changes*, che modificando alcuni requisiti relativi all'analisi del contesto richiede alle organizzazioni di determinare se il cambiamento climatico rappresenti una questione rilevante e se le parti interessate abbiano requisiti specifici in merito.

⁵⁷ Regolamento (CEE) n. 1836/93 del Consiglio, del 29 giugno 1993, sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e *audit*, oggi disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, noto come EMAS (acronimo di *Eco-Management and Audit Scheme*). Si tratta di un sistema volontario di gestione ambientale al quale possono aderire tutte le organizzazioni, pubbliche e private che prevede l'implementazione di alcune attività, tra cui: i) il rispetto della normativa ambientale; ii) l'effettuazione di un'analisi ambientale della propria attività per individuare i principali aspetti ambientali e i relativi impatti; iii) l'adozione di un Sistema di Gestione Ambientale (SGA) ai sensi della norma ISO 14001; iv) la redazione di una dichiarazione ambientale che deve essere verificata e convalidata da soggetti accreditati.



Comunicazione della Commissione del 2001 sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea⁵⁸, l'Unione europea ha infatti esortato le imprese a una autoregolamentazione su base volontaria, finalizzata a elevare il livello di tutela ambientale attraverso i citati strumenti, e in particolare incoraggiando l'adesione al programma comunitario di ecogestione e *audit* (EMAS)⁵⁹, il quale prevede per l'accreditamento un rigida verifica circa il rispetto degli obblighi giuridici applicabili in materia di ambiente⁶⁰.

In una prospettiva di armonizzazione, e di maggior specificità, le indicazioni fornite dalla direttiva potrebbero portare il legislatore italiano a ripensare al ruolo dei Sistemi di Gestione Ambientale certificati/accreditati, incentivandone l'adozione ovvero imponendone l'adozione in caso di condanna dell'ente per uno dei reati previsti dall'art. 25 *undecies* del D.Lgs. n. 231/2001.

Certamente una simile valorizzazione dei citati sistemi dovrebbe necessariamente passare per riconoscimento formale della loro valenza ai fini della responsabilità da reato degli enti, anche attraverso l'inserimento di una disposizione analoga a quella di cui all'art. 30, comma 5, del D.Lgs. 81/2008, come da tempo auspicato dalla dottrina⁶¹.

Un'ultima considerazione circa la previsione di un obbligo di adozione del Modello organizzativo (o di un Sistema di Gestione Ambientale certificato/accreditato), sebbene quale sanzione ex D.Lgs. n. 231/01, riguarda l'eventuale frizione con la libertà d'iniziativa economica, costituendo a tutti gli effetti un'ingerenza nelle scelte organizzative dell'impresa. A ben vedere, però, la questione sembrerebbe superabile a seguito della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. operata dalla

⁵⁸ COM/2001/0031 del 26 gennaio 2001, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" - Sesto programma di azione per l'ambiente.

⁵⁹ Nella citata Comunicazione, la Commissione rileva infatti come «il programma comunitario di ecogestione e audit (EMAS) incoraggia l'industria ad istituire, su base volontaria, sistemi di gestione e di audit ambientali per singole aziende o intere società e a pubblicare periodicamente relazioni sulla prestazione ambientale, poi verificate da revisori contabili accreditati indipendenti».

⁶⁰ Secondo il punto 3 dell'Allegato I del Regolamento n. 1221/2009 "oltre a elaborare un registro degli obblighi giuridici applicabili, l'organizzazione precisa altresì in che modo può dimostrare che rispetta i vari obblighi giuridici".

⁶¹ In questo senso CASARTELLI, *La responsabilità degli enti per i reati ambientali*, in *Dir. Pen. Cont.*, 23 marzo 2012, p. 20, secondo cui "sarebbe stato opportuno introdurre, unitamente ad una norma che ricalcasse l'art. 30 d. lgs. 81 del 2008, anche un precetto analogo a quello contenuto nell'art. 16 del medesimo decreto". Recentemente anche PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2022, p. 351, nota 55, il quale sottolinea che anche i sistemi di gestione ambientale certificati meriterebbero una presunzione di conformità; MASPERO, *La responsabilità dell'ente per inquinamento ambientale, disastro ambientale e omessa bonifica. Sistemi di gestione ambientale, flussi informativi interni e le attività di controllo dell'organismo di vigilanza*, in *Resp. Amm. Soc. Ent.*, 3, 2021, p. 125, dove l'A. afferma che "sarebbe stato opportuno che il legislatore avesse dettato un contenuto minimo dei *compliance programs* al pari di quanto venne fatto al momento dell'introduzione dell'art. 25 *septies*, quando cioè fu stabilita una sorta di presunzione legale per quei modelli definiti conformi o alle Linee guida UNI-I.N.A.I.L. per un sistema di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro del 28 settembre 2011 o al *British standard OHSAS 18001:2007*".



Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1⁶². Come sottolineato in dottrina, il nuovo richiamo alle future generazioni di cui al nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost., in combinato con l'espansione dei limiti previsti dall'art. 41, c. 2, Cost, va ben oltre la protezione dell'ambiente, assurgendo a vera e propria «nuova direttrice delle scelte della politica d'impresa»⁶³.

Si ritiene quindi che, a oggi, gli 'obblighi' previsti dall'art. 41 Cost. ben possano supportare una regolamentazione sempre più orientata al rispetto di obiettivi sociali e ambientali, rendendoli parte integrante delle strategie imprenditoriali, anche tramite l'adozione di strumenti di *compliance* in grado di monitorare e indirizzare l'operato delle imprese in linea con tali finalità.

5. Conclusioni

La nuova direttiva, oltre a implementare l'arsenale penalistico a presidio dell'ambiente, si integra perfettamente con la strategia europea attuativa del *Green Deal*, in cui la prevenzione degli impatti negativi e la tutela ambientale nell'ambito dell'attività di impresa passa per l'adozione di sistemi di dovuta diligenza.

Quanto detto, in sede di recepimento, potrebbe portare il legislatore a ripensare la necessità di individuare, anche per il settore ambientale, una soluzione di equilibrio che tenga in considerazione le esigenze delle imprese che investono energie e risorse negli strumenti volontari di *compliance*, introducendo un più specifico parametro normativo ai fini della valutazione dell'idoneità del Modello organizzativo rispetto ai reati presupposto previsti dall'art. 25 *undecies*⁶⁴.

Non si esclude quindi che questa possa costituire l'occasione per ripensare la 'disciplina 231' con specifico riferimento ai reati ambientali.

⁶² Sul punto, recentemente, si veda RUGA RIVA, *L'ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in *Sistema Penale*, 16 febbraio 2023, ora in DODARO – DOVA – PECORELLA - RUGA RIVA (a cura di), *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, Giappichelli, 2022, pp. 185-198; SIRACUSA, *Gli ecoreati al banco di prova dei nuovi artt. 9 e 41 della Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 1-2, 2024, p. 149-177; PALMIERI, *La riforma dell'art. 9 Cost: nessuna novità per la tutela penale dell'ambiente*, in *Diritto Pubblico Europe Rassegna online*, 2, 2023, p. 247-265.

⁶³ FONDAROLI, *Tempi moderni. I nuovi confini del diritto penale dell'economia e della responsabilità da reato, tra sanzione ed ablazione dei beni*, in AMATI – FOFFANI - GUERINI (a cura di), *Scritti in onore di Nicola Mazzacava*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 411.

⁶⁴ In dottrina vi è chi ha auspicato l'introduzione di parametri diversificati rispetto ai singoli reati presupposto, o perlomeno per classi omogenee, al fine di uscire dall'impasse creato dall'assoluta indeterminatezza dell'attuale formulazione legislativa, sul punto si veda MONGILLO, *Il giudizio di idoneità del modello di organizzazione ex d.lgs. 231/2001: incertezza dei parametri di riferimento e prospettive di soluzione*, in *Resp. Amm. Soc. Ent.*, 3, 2011, p. 77.



**APPUNTI SUI PROFILI PENALISTICI DEL D.D.L. S. 1308 IN MATERIA DI
TUTELA PENALE DEGLI ANIMALI**

**NOTES ON THE CRIMINAL PROFILES OF BILL S. 1308 REGARDING THE
CRIMINAL PROTECTION OF ANIMALS**

di Fabio FASANI

Abstract. Il saggio esamina, a prima lettura, i profili penali del d.d.l. S. 1308 in materia di tutela penale degli animali, soffermandosi sulla novella più rilevante, ossia quella concernente la definitiva uscita di scena del “sentimento per gli animali” e l’affermazione dell’animale in sé come bene giuridico protetto dal legislatore penale.

Abstract. The essay provides a preliminary analysis of the criminal aspects of Bill S. 1308 on the criminal protection of animals, focusing on its most significant reform: the definitive removal of the “sentiment for animals” and the recognition of the animal itself as a legally protected entity under criminal law.

Parole chiave: Tutela penale degli animali, maltrattamento di animali, animale come bene giuridico

Key words: Criminal protection of animals, mistreatment of animals, animal as a legally protected entity



SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il disegno di legge C. 30 naufragato alla Camera del Deputati e l'approdo al disegno di legge S. 1308 – 3. La modifica alla rubrica del titolo IX-bis del libro secondo del codice penale – 4. Gli inasprimenti sanzionatori e le nuove circostanze aggravanti – 5. La nuova fattispecie di partecipazione a combattimenti tra animali – 6. Gli ulteriori interventi penalistici – 7. Conclusioni e prospettive.

1. Premessa

Tra tentativi di fughe in avanti e precipitose ripiegate, la tutela penale degli animali affronta, a livello nazionale e internazionale, un periodo di forti turbolenze, legate alla difficile convivenza di plurimi principi e interessi contrapposti. Per chiarire la forza di queste tensioni, è sufficiente citare alcuni dei fattori coinvolti: il crescente interesse (e consenso) sociale verso la protezione degli animali e persino verso il riconoscimento, in capo agli stessi, di veri e propri diritti, analoghi a quelli tradizionalmente elaborati a vantaggio dell'essere umano; l'interesse sociale ed economico allo sfruttamento degli animali per finalità alimentari; l'interesse solidaristico all'impiego degli animali nel contesto della ricerca scientifica; il rispetto di taluni dettami religiosi che impongono forme cruente di uccisione degli animali; la necessità di considerare tradizioni culturali, ancora fortemente condivise in certi gruppi sociali, che prevedono l'impiego di animali in manifestazioni, gare e giochi che comportano trattamenti quantomeno contrari alle caratteristiche etologiche degli animali medesimi; i crescenti tentativi di "umanizzazione" dell'animale, i quali, benché animati da spirito di benevolenza, si traducono sovente in forme egoistiche di allontanamento dell'animale da una vita secondo natura.

In questo campo minato tenta di muoversi il legislatore internazionale e sovranazionale (il cui compito è reso ancora più difficile dall'eterogeneità della sensibilità che ciascuna comunità nazionale manifesta nei confronti degli animali¹), tentano di

¹ Una conferma evidente di questo assunto è data dall'art. 13 TFUE, ove si dice che "l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti", ma subito dopo si precisa che devono essere nel contempo rispettate "le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale". In tema LOTTINI, *Benessere degli animali e diritto dell'Unione Europea*, in *Cult. e dir.*, n. 1-2/2018, p. 27 ss.; MADEO, *Ambiguità legislative e applicazioni evolutive nella tutela penale degli animali*, in *Leg. Pen.*, 8/11/2023, p. 1 ss.



muoversi i legislatori degli altri Paesi e tenta naturalmente di muoversi anche il legislatore italiano. Una prova dell’attuale vitalità della politica nel settore degli animali è data dalle riforme, concluse o in cantiere, in materia di caccia, circhi e giardini zoologici, delle quali sarebbe un fuor d’opera parlare in questa sede.

Dal medesimo punto di vista, in ambito nazionale, appare interessante e istruttiva la vicenda parlamentare del disegno di legge intitolato “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l’integrazione e l’armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali*”, originariamente presentato alla Camera dei Deputati nel 2022 con n. C. 30² e oggi all’esame del Senato della Repubblica con n. S. 1308³.

Alcune riflessioni, a prima lettura, sull’*iter* parlamentare del citato disegno di legge e sulla sua attuale struttura permettono, infatti, di intravedere, unitamente alle ormai consuete e depredate linee-guida di politica criminale che caratterizzano la recente legislazione penale, anche le spinte delle forze contrapposte che invadono il campo della tutela penale degli animali. Come si dirà, infatti, l’originario testo, dai contenuti (più nel male che nel bene) dirompenti, è stato quasi radicalmente svuotato in sede di approvazione alla Camera dei Deputati, lasciando ora all’esame del Senato della Repubblica un disegno di legge ben poco significativo, con una sola ma rilevante eccezione legata – come si vedrà – al definitivo sdoganamento della tutela diretta dell’animale, come bene giuridico autonomo.

2. Il disegno di legge C. 30 naufragato alla Camera dei Deputati e l’approdo al disegno di legge S. 1308

In una prima fase – come anticipato – le istanze di riforma di taluni parlamentari italiani sono state condensate all’interno del disegno di legge C. 30, presentato alla Camera il 13 ottobre 2022. Si trattava di un testo senza dubbio audace, che avrebbe arricchito notevolmente l’arsenale penalistico posto a tutela degli animali.

² Il testo originario del d.d.l. n. C. 30 è reperibile all’indirizzo <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.30.19PDL0001290.pdf>.

³ Il testo del d.d.l. n. S. 1308, attualmente all’esame del Senato, è reperibile all’indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01435682.pdf>.



Proprio le spinte animaliste alla base della proposta, tuttavia, si traducevano, all'interno del dettato normativo, in taluni evidenti eccessi punitivi e in alcune palesi aporie sistematiche, tali da rendere inaccettabile una rilevante parte delle proposte formulate al Parlamento.

Non vale certo la pena di procedere all'esegesi puntuale di un testo ormai definitivamente naufragato nel corso dei lavori parlamentari. Tuttavia, può essere interessante, anche in vista di eventuali future riforme, citare quattro delle più evidenti criticità del d.d.l. C. 30.

La prima era legata all'abrogazione *tout court* dell'art. 19-ter disp. coord. c.p., la quale non sembrava fare debitamente i conti con la circostanza che tale disposizione di raccordo, al di là di una generica ripresa, sul piano dell'antigiuridicità, del principio di cui all'art. 51 c.p., possiede attualmente funzioni ben più complesse e diversificate. Tra queste non possono essere scordate la funzione di soluzione del conflitto apparente tra norme sanzionatorie penali e amministrative (che va al di là del semplice principio di specialità), nonché la funzione di filtro di taluni interessi socio-culturali di matrice consuetudinaria⁴. Funzioni queste ultime che il d.d.l. C. 30 intendeva inibire, in assenza di un compiuto confronto con i problemi sottesi, come conferma il sintetico (e non condivisibile) riferimento, contenuto nella relazione introduttiva, alla natura "pleonastica" della disposizione.

La seconda criticità era legata alla criminalizzazione a titolo di delitto, da parte dell'art. 5 del d.d.l. C. 30, delle ipotesi colpose di uccisione e di maltrattamento di animali. Tale scelta, da un lato, si poneva in evidente contrasto con i principi di sussidiarietà e frammentarietà del diritto penale, in ragione della punizione a titolo di colpa di condotte che ledono un bene giuridico che assume un valore non sufficientemente rilevante all'interno del nostro ordinamento. Dall'altro lato, la fattispecie avrebbe ingrossato le fila (già solide) delle norme simboliche e ineffettive, apparendo materialmente impossibile e certamente non auspicabile l'apertura di infiniti procedimenti penali a seguito dell'involontaria uccisione o lesione di animali (ricci e nutrie schiacciati sull'asfalto da

⁴ Sul punto sia consentito il rinvio a FASANI, *La selezione e la graduazione dell'ingiusto nella tutela penale degli animali. Tecniche normative e bilanciamento degli interessi politico-criminali*, in *JUS-Online*, n. 5/2020, p. 144 ss.



automobilisti in eccesso di velocità; salmerini triturati in centrali idroelettriche non dotate di adeguati filtri di protezione; gatti morti di freddo in alta montagna per essersi il padrone dimenticato la gattaiola chiusa).

La terza criticità era legata a palesi difetti di coordinamento sistematico, come conferma la circostanza che, in base all'art. 6 del d.d.l. C. 30, il nuovo art. 544-ter comma 2 c.p. avrebbe dovuto punire l'abbandono di animali con una pena non solo del tutto spropositata (da uno a cinque anni di reclusione e da 5.000 a 30.000 euro di multa), ma addirittura più alta di quella prevista dall'art. 591 c.p. per l'abbandono di minori (da sei mesi a cinque anni di reclusione).

La quarta e ultima criticità – che, tra le tante, merita di essere qui ricordata – è quella relativa al tentativo di introdurre, all'art. 441-bis c.p., la curiosa fattispecie di “*Esche e bocconi avvelenati in danno della salute pubblica e degli animali*”. Tale norma, se approvata, avrebbe punito il semplice possesso di esche o bocconi oggettivamente capaci di “*causare intossicazioni o lesioni o la morte di una persona o di un animale*” e ciò a prescindere da qualsivoglia condotta diretta a provocare tali ultimi eventi e persino a prescindere dal fine (dolo specifico) di provocare gli eventi medesimi. Ipotesi delittuosa che avrebbe messo a dura prova chiunque, per pigrizia, avesse ommesso di sbarazzarsi del cibo avariato presente in frigorifero.

Fortunatamente, peraltro, i lavori parlamentari – come si diceva – hanno messo in luce le molteplici aporie del testo originariamente presentato e hanno portato la Camera dei Deputati a licenziare, infine, un articolato totalmente difforme, in quanto depurato dalla quasi totalità dei contenuti più dirompenti originariamente previsti.

L'effetto è stato quello di un radicale svuotamento del d.d.l., il quale è oggi all'esame del Senato, con n. S. 1308, in una versione che – come si dirà a breve – si risolve in un consueto e modesto inasprimento del trattamento sanzionatorio delle fattispecie relative alla tutela degli animali. Vale, comunque, la pena di passare brevemente in rassegna i contenuti della nuova proposta di legge, prendendo le mosse dall'unica novella dotata di rilievo, ossia quella relativa alla definitiva identificazione dell'animale quale diretto destinatario della tutela penale apprestata dall'ordinamento.



3. La modifica alla rubrica del titolo IX-bis del libro secondo del codice penale

L'art. 1 del d.d.l. S. 1308 contiene quella che – come anticipato – sembra essere la più rilevante tra le novità introdotte. La proposta, in particolare, è quella di modificare la rubrica del titolo IX-bis del libro secondo del codice penale, che abbandonerebbe il tradizionale riferimento ai “*delitti contro il sentimento per gli animali*”, andando a prevedere semplicemente i “*delitti contro gli animali*”. Si tratta del completamento di un cammino rivoluzionario, che ha portato gli animali a divenire oggetto di tutela diretta da parte del legislatore.

Gli sviluppi di questo percorso sono complessi e possono essere qui solamente sintetizzati⁵.

In particolare, è noto come la storica “etichetta” legislativa abbia portato la dottrina maggioritaria a ritenere che il bene giuridico protetto dal legislatore penale sia il *sentimento per gli animali*, quale “*forte reazione sentimentale nell'animo umano*”⁶. La protezione dell'animale, in sostanza, sarebbe mediata dalla pietà provata dall'essere umano verso la sofferenza dell'animale stesso, con una serie di conseguenze – come tornerò a dire in conclusione – in tema di tipologia di animali protetti, pubblicità delle condotte di maltrattamento, rilevanza della variabilità della coscienza collettiva ecc.

Questa impostazione, nel corso degli anni, è rimasta dominante e ciò persino quando la riforma del 2004 (l. n. 189/2004) ha rivoluzionato le fattispecie poste a tutela degli animali, introducendo una serie di indici chiaramente significativi della volontà di proteggere, in via diretta, l'animale, evitandone ipotesi non necessarie di morte e sofferenza. Nonostante tali “*spie lessicali*”⁷, infatti, la letteratura dominante ha continuato

⁵ Per approfondimenti cfr. FASANI, *L'animale come bene giuridico*, in *Riv. It. D.P.P.*, 2017, p. 711 ss.

⁶ D'ALESSANDRO, *pre art. 544-bis c.p.*, in *Commentario breve al codice penale* (a cura di FORTI – RIONDATO – SEMINARA), 7^a ed., Padova, 2024, p. 2057. Nello stesso senso cfr. anche, *ex plurimis*, GATTA, *sub art. 544-bis c.p.*, in *Codice Penale Commentato* (diretto da DOLCINI - GATTA), 5^a ed., vol. 3, Milano, 2021, p. 591; NAPOLEONI, *sub art. 544-bis*, in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* (a cura di LATTANZI - LUPO), vol. 4.2, Milano, 2022, p. 1450.

⁷ BASINI, *I delitti contro il sentimento per gli animali*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale* (a cura di CADOPPI – CANESTRARI – MANNA – PAPA), vol. 6, Torino, 2009, pp. 181. Per un approfondimento delle “*testimonianze [...] implicite ed esplicite*” che possono essere tratte dalla lingua del diritto a favore del riconoscimento di una tutela diretta degli animali, cfr., per tutti, LOMBARDI VALLAURI, *Testimonianze, tendenze, tensioni del diritto animale vigente*, in *La questione animale* (a cura di CASTIGNONE - LOMBARDI VALLAURI), Milano, 2012, p. 249 ss.



a fare riferimento alla rubrica del titolo IX-*bis*, ritenendo perdurante l'interesse legislativo per il sentimento umano di pietà e compassione⁸.

Solo una parte minoritaria della dottrina, per contro, ha ritenuto che, quantomeno a partire dal 2004, il legislatore abbia deciso, a dispetto di quanto indicato nella citata rubrica, di proteggere direttamente l'animale⁹, giungendo a sostenere che, con i reati in discorso, il legislatore penale tuteli, in via immediata e diretta, l'animale come bene giuridico¹⁰.

Ebbene, da tale punto di vista, il d.d.l. in commento, attuando anche l. cost. n. 1/2022 (che ha modificato l'art. 9 Cost. introducendo l'obbligo per lo Stato di procedere alla "tutela degli animali"¹¹), intende condivisibilmente portare a compimento questo percorso ormai ineluttabile, confermando, attraverso la rimozione dell'unico indice legislativo (il "*sentimento*", appunto) ancora ostinatamente ancorato a un'impostazione culturale del tutto superata, che il bene giuridico protetto dal legislatore è ora l'*animale*.

Come ho già avuto modo di sostenere altrove¹², peraltro, ritengo che questo doveroso riallineamento tra la rubrica del titolo IX-*bis* e il tenore normativo delle fattispecie di cui all'art. 544-*bis* ss. c.p., lasci totalmente impregiudicata una diversa questione, spesso erroneamente connessa a doppio filo con quella, qui discussa, del bene protetto. Mi riferisco al diverso problema legato al riconoscimento o meno di veri e propri "diritti" in capo agli animali¹³. Che l'animale sia il bene giuridico protetto, infatti, non

⁸ Per un quadro sugli argomenti posti a sostegno di questo perdurante orientamento sia consentito ancora il rinvio a FASANI, *L'animale come bene giuridico*, cit., p. 716 ss.

⁹ In questo senso RUGA RIVA, *Il "sentimento per gli animali": critica di un bene giuridico (troppo) umano e (comunque) inutile*, in *Leg. pen.*, 13/05/2021; ID., *Killing me softly. Quale è il bene giuridico tutelato nella fattispecie di maltrattamento di animali?*, in *Questa Rivista*, n. 4/2020, p. 79 ss.; MADEO, *Ambiguità legislative e applicazioni evolutive nella tutela penale degli animali*, cit., p. 13. Per una soluzione simile cfr. anche MASSARO, *I reati "contro gli animali" tra aspirazioni zoocentriche e ineliminabili residui antropocentrici*, in *Cultura e diritti*, n. 1-2/2018, p. 83 ss.

¹⁰ FASANI, *L'animale come bene giuridico*, cit., spec. p. 742 ss.

¹¹ In tema VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE-Online*, n. 2/2022, p. 1111 ss.; CERINI - LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/10/2023.

¹² Vd. ancora FASANI, *L'animale come bene giuridico*, cit., p. 733 ss.

¹³ Il riferimento va a quella corrente minoritaria che, nella letteratura penalistica, ha sostenuto l'esistenza di veri e propri "diritti" in capo agli animali, sicché tali diritti sarebbero i beni protetti e gli animali sarebbero addirittura i soggetti passivi dei reati posti a loro protezione. In questo senso CALABRIA, *La tutela penale degli animali: principi ispiratori ed oggetto di tutela*, in *Ind. Pen.*, 1992, p. 442 ss.; MADEO, *Disposizioni penali a tutela della fauna e della flora*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio* (a cura di PELISSERO), Torino, 2013, p. 285 ss.; VALASTRO, *Spunti per una riflessione sull'uccisione ingiustificata di animali*, in



significa affatto che l'animale debba avere dei diritti in senso tecnico e, men che meno, che esso debba avere dei diritti simil-umani¹⁴.

Né è da ritenere che l'interesse per questo cambio di passo del legislatore sia esclusivamente filosofico-speculativo. Al contrario, la conferma legislativa che ad essere protetto è l'animale in sé (e non un sentimento umano di pietà e compassione) comporta una serie di conseguenze significative a livello interpretativo. Ne possono essere qui sintetizzate solo alcune: l'estensione del concetto di "animale" nel diritto penale a tutte le specie animali¹⁵ e, comunque, sicuramente non solo a quelle "nei cui confronti l'uomo prova sentimenti di pietà e di compassione", quelle cioè "che l'uomo non tollera vedere soffrire"¹⁶; l'assenza della necessità che le fattispecie penali a danno degli animali abbiano una dimensione pubblica o, comunque, che le relative offese siano percepibili da più persone; l'immunità del diritto penale alla variabilità dei sentimenti nei confronti degli animali che si possono manifestare come dipendenti da una serie di condizioni (gruppo sociale, momento storico, caratteristiche dell'animale in sé e nel suo rapporto con l'uomo ecc.).

Si tratta di profili estremamente rilevanti, che meriteranno ulteriori approfondimenti qualora il d.d.l. in commento divenga legge dello Stato.

4. Gli inasprimenti sanzionatori e le nuove circostanze aggravanti.

Si è anticipato come, contrariamente a questa rilevante novella, acquisiscano un rilievo modesto le restanti modifiche che il d.d.l. S. 1308, ormai – come visto – del tutto depotenziato, apporterebbe al sistema penale.

Per un codice degli animali (a cura di MANNUCCI - TALLACCHINI), Milano, 2001, p. 96 ss. Per un perspicuo cenno al problema vd. anche DONINI, "Danno" e "offesa" nella c.d. tutela penale dei sentimenti. Note su morale e sicurezza come beni giuridici, a margine della categoria dell'"offense" di Joel Feinberg, in *Riv. It. D.P.P.*, 2008, p. 1577 ss., nt. 80.

¹⁴ Sul punto vd. già FIANDACA, *Prospettive possibili di maggiore tutela penale degli animali*, in *Per un codice degli animali* (a cura di MANNUCCI - TALLACCHINI), Milano, 2001, p. 86.

¹⁵ Ho proposto altrove che il concetto di animale venga interpretato quale elemento normativo di natura descrittiva: FASANI, *La nozione di "animale" nel diritto penale*, in *Criminalia*, 2020, p. 291 ss.; in tema cfr. anche RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, 3^a ed., Torino, 2016, p. 308.

¹⁶ Così, nella dottrina tradizionale, COPPI, *Maltrattamento o malgoverno di animali*, in *Enc. Dir.*, vol. XXV, Milano, 1975, p. 266. Nello stesso senso MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, vol. IX, pt. II, Torino, 1939, p. 834.



Da questo punto di vista, meritano anzitutto un cenno gli inasprimenti del trattamento sanzionatorio che ormai rappresentano una costante di ogni provvedimento legislativo in materia penale.

Non è qui il caso di riprendere le complesse elaborazioni della letteratura, che hanno analizzato, in termini critici, quelle tendenze politico-criminali ormai note che possiamo polarizzare attorno ai concetti di “*overcriminalization*”¹⁷ e di “*sanzionorrea*”¹⁸.

Pare sufficiente appuntare, in questa sede, tre assunti ormai sufficientemente assodati in dottrina, che permettono di destabilizzare le radici di una tendenza legislativa tanto consolidata quanto irrazionale: i) i rialzi di pena sono ormai sovente operati dal legislatore a prescindere da ogni verifica circa il rispetto dei principi fondamentali di politica-criminale, primi fra tutti quelli di effettività, offensività, proporzionalità; ii) se dubbi continuano a permanere, in generale, in merito alla verifica empirica del funzionamento del principio di deterrenza, risulta ormai pacificamente sconfessata l'idea che la deterrenza possa aumentare con l'aumentare della pena¹⁹; iii) gli inasprimenti sanzionatori acquisiscono, in questo modo, una dimensione prettamente retributivo-vendicativa, ovvero una dimensione paternalistico-simbolica, rispondendo, in ogni caso, a una precisa “domanda” proveniente dal corpo sociale²⁰.

Ebbene, così chiarito il quadro (ir)razionale nel quale si collocano i continui rialzi di pena operati dal legislatore, sembrano perfettamente coerenti con l'impianto sin qui descritto gli interventi proposti dal d.d.l. in commento. Gli aumenti in discussione, infatti, paiono destinati ad essere attratti entro l'orbita del diritto penale *simbolico*, se è vero che gli stessi, in ragione della loro marginalità, non sembrano in grado di modificare l'attuale tendenza, in questo settore, alla fuga dalla sanzione attraverso strumenti che incidono sulla punibilità, primo fra tutti quello della sospensione condizionale della pena.

¹⁷ HUSAK, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, New York, NY, 2008; LUNA, *The Overcriminalization Phenomenon*, in 54 *Am. U. L. Rev.*, 2005, p. 703 ss.

¹⁸ FORTI, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, Milano, 2018, pp. 124 e 134 ss.

¹⁹ In questi termini, vd. già M. ROMANO, *Prevenzione generale e prospettive di riforma del codice penale italiano*, in *Teoria e prassi della prevenzione generale dei reati* (a cura di M. ROMANO – STELLA), Bologna, 1980, p. 158. Più di recente, si veda l'approfondimento di CENTONZE, *La parabola della deterrenza*, in *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, vol. I, Milano, 2022, p. 295 ss.

²⁰ PALIERO, *Il mercato della penalità. Bisogno e meritevolezza di pena nel rationale della punitività*, Milano, 2021, *passim*.



Scendendo più nel dettaglio, ma rinviando al testo del d.d.l. per i profili “numerici”, modesti incrementi sanzionatori sono previsti per i reati codicistici di cui agli artt. 544-*bis*, 544-*ter*, 544-*quater*, 544-*quinquies*, 727, 727-*bis* e 733-*bis* c.p., nonché per le fattispecie previste dagli artt. 4 e 5 della legge 4 novembre 2010, n. 201.

Sempre nell’orbita degli inasprimenti sanzionatori si collocano le quattro aggravanti che ancora il d.d.l. S. 1308 contempla e che rappresentano le uniche “sopravvissute” rispetto alle plurime ipotizzate dal vecchio d.d.l. C. 30. Tre di queste aggravanti sono previste dall’art. 4 del d.d.l., il quale sancisce che le pene di cui agli artt. da 544-*bis* a 544-*quinquies* c.p. siano *aumentate* “*a) se i fatti sono commessi alla presenza di minori; b) se i fatti sono commessi nei confronti di più animali; c) se l’autore diffonde, attraverso strumenti informatici o telematici, immagini, video o altre rappresentazioni del fatto commesso*”. L’ultima circostanza è, invece, prevista dal successivo art. 5 del d.d.l. che contempla un’aggravante indipendente per il solo art. 544-*bis* c.p. qualora il fatto sia commesso “*adoperando sevizie o prolungando volutamente la sofferenza dell’animale*”.

Volendosi soffermare brevemente sulle circostanze menzionate, non possono essere sottaciute alcune note critiche.

Prendendo le mosse dall’aggravante della pluralità di animali e da quella del volontario prolungamento delle sofferenze, va detto, anzitutto, come appaia chiaro il *rationale* dell’aggravamento di pena, che si lega a specifici *quid pluris* di disvalore: il fatto di ledere più volte il bene giuridico in un caso; il fatto di lederlo più acutamente nell’altro caso. Ciò che stona, tuttavia, è che queste aggravanti appaiono impostate nella vecchia logica del bene-sentimento e sembrano rinnegare il cambio di prospettiva che lo stesso d.d.l. – come detto – introduce all’art. 1. Quanto al caso in cui ad essere uccisi o, comunque, maltrattati siano più animali, anzitutto, l’emersione del bene-animale dovrebbe comportare la sussistenza di un concorso di reati e non il più mite trattamento sanzionatorio che discende dalla sussistenza di un singolo reato aggravato; soluzione che sembra piuttosto ancorata all’idea del bene-sentimento. Parimenti, sempre nell’ottica della tutela del bene-animale, non si comprende perché l’aggravante del prolungamento della sofferenza sia imputata, in deroga all’art. 59 co. 2 c.p., solamente a titolo di dolo



(“volutamente”), così andandosi a legare a un requisito di crudeltà, chiaramente inquadrabile in una logica d’autore, piuttosto che nella logica della protezione dell’integrità psico-fisica dell’animale (la quale riceve identico nocimento a prescindere dal requisito psicologico del soggetto agente).

Più consueta, nella sua struttura, appare l’aggravante data dalla “presenza di minori”, la quale ricalca l’analoga circostanza che l’art. 61 n. 11-*quinquies* c.p. riserva ai delitti non colposi contro la vita, l’incolumità persona e la libertà personale²¹. Di tale aggravante sono, peraltro, ampiamente note tanto la condivisibile ragione giustificatrice (legata alla contestuale lesione del bene giuridico del corretto sviluppo psichico dei minori), quanto le derive applicative del diritto vivente. Quest’ultimo, in particolare, rinnegando la *ratio* appena citata, concepisce la circostanza in termini meramente letterali-oggettivi, giungendo a ritenerla configurabile anche in presenza di neonati di pochi mesi e di altri minori che non sono minimamente in grado di percepire il disvalore delle condotte di violenza commesse in loro presenza²² e così, ancora una volta, concentrandosi più sulla “malvagità” del soggetto agente che sulla reale (pluri)offensività della condotta.

Merita, infine, un cenno la nuova aggravante della diffusione, con strumenti telematici, di video e immagini raffiguranti gli atti di violenza commessi ai danni degli animali. Anche in questo caso, alcuni dubbi sorgono non tanto in relazione alla formulazione della circostanza, di per sé abbastanza chiara, quanto piuttosto in riferimento alla logica politico-criminale che starebbe alla base dell’aumento sanzionatorio. Normalmente le circostanze, presenti trasversalmente nel codice penale, che posseggono una struttura simile rispetto a quella in commento puniscono l’uso di strumenti informatici quale forma di maggior danno per il bene giuridico protetto; un maggior danno che deriva dalla più capillare diffusività che si lega abitualmente all’utilizzo di tali strumenti. È così, a titolo meramente esemplificativo, razionale che sia prevista un’aggravante se l’addestramento con finalità di terrorismo avviene attraverso

²¹ In tema, *ex plurimis*, MARINUCCI – DOLCINI - GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 12° ed., Milano, 2023, p. 696 ss.; GIUGNI, *sub* art. 61 c.p., in *Commentario breve al codice penale* (a cura di FORTI - RIONDATO - SEMINARA), cit., p. 370.

²² Cfr. Cass. Sez. VI n. 55833 del 18 ottobre 2017, in *Cass. pen.*, 2018, p. 2014 ss., con nota di ROSSI, *L’aggravante di cui all’art. 61, n. 11-quinquies c.p.* Conf. Cass. Sez. III, n. 46236 del 5 giugno 2024.



l'impiego di strumenti informatici (art. 270-*quinqüies* c.p.), poiché essi permettono di raggiungere una platea più numerosa e spazialmente distribuita, ed è altresì razionale che tale aggravante caratterizzi la cd. fattispecie di *revenge porn* (art. 612-*ter* c.p.), poiché in quel caso i beni della dignità personale, della riservatezza e della reputazione sono sicuramente aggrediti in modo più veemente qualora le immagini sessualmente esplicite siano trasmesse, in modo non consensuale, attraverso la rete, anziché ad esempio *brevi manu* in formato cartaceo. Ebbene, in questa logica sembra da escludere che la diffusione delle immagini relative alle condotte di cui agli artt. 544-*bis* ss. c.p. possa incidere sul bene-animale, posto che la vita e il benessere degli animali stessi non risentono certo di tale diffusione. Né pare possibile concentrarsi sullo sviluppo psichico dei destinatari, atteso che – diversamente da caso appena visto della presenza di minori – la diffusione può benissimo essere diretta a maggiorenni, sicché ogni concessione in questo senso si inquadrebbene quale inammissibile forma di paternalismo penalistico. Non resta, dunque, che ritenere che l'aggravante in commento introduca differenti profili di plurioffensività, andando di fatto a integrare una peculiare forma di apologia di reato (apologia che – non a caso – contempla analogo aggravante all'art. 414 c.p.), che si distingue dalla fattispecie-madre poiché non richiede che la condotta sia realizzata “pubblicamente”.

Il quadro tracciato ha più scuri che chiari. Le dinamiche di inasprimento sanzionatorio, infatti, per quanto parzialmente comprensibili, non sembrano superare un vaglio di stretta razionalità, andandosi perfettamente a inquadrare nell'inarrestabile corrente politico-criminale che cerca di attrarre il consenso sociale attraverso continui innalzamenti di pena, che non comportano costi per lo Stato e che rappresentano lo strumento più rassicurante tra quelli inefficienti.

5. La nuova fattispecie di partecipazione a combattimenti tra animali.

L'art. 3 del d.d.l. in commento intende novellare l'art. 544-*quinqüies* c.p., relativo al divieto di combattimenti tra animali. A margine dei già descritti incrementi sanzionatori, il d.d.l. interviene anche introducendo una nuova ipotesi di reato che va a sommarsi alle plurime già presenti.



In particolare, l’art. 544-*quinquies* c.p. attualmente prevede quattro diverse fattispecie delittuose. Il primo comma, attraverso l’impiego della tecnica casistica, punisce chi “*promuove, organizza o dirige combattimenti o competizioni non autorizzate tra animali che possono metterne in pericolo l’integrità fisica*”. Il secondo comma, alla prima parte, punisce con una pena ridotta chi, fuori dei casi di concorso nel reato di cui al comma 1, “*allevando o addestrando animali li destina sotto qualsiasi forma e anche per il tramite di terzi alla loro partecipazione ai combattimenti di cui al primo comma*”. Lo stesso comma 2, nella seconda parte, applica la medesima pena “*ai proprietari o ai detentori degli animali impiegati nei combattimenti e nelle competizioni di cui al primo comma, se consenzienti*”. Il terzo comma, infine, punisce “*chiunque, anche se non presente sul luogo del reato, fuori dei casi di concorso nel medesimo, organizza o effettua scommesse sui combattimenti e sulle competizioni di cui al primo comma*”²³.

Ebbene, il d.d.l. in commento interviene, nello specifico, sulla seconda parte del secondo comma introducendo, quale ulteriore fattispecie autonoma di reato, l’ipotesi di chi “*partecipa a qualsiasi titolo ai combattimenti o alle competizioni di cui al primo comma*”.

In sostanza – e per esclusione – l’intento del legislatore sarebbe quello di colpire non solo coloro che promuovono, organizzano o dirigono il combattimento; allevano o addestrano gli animali destinati al combattimento; sono proprietari o detentori degli animali coinvolti nel combattimento medesimo; ma anche coloro che si limitano a “partecipare”.

D’altro canto, tale ultima condotta deve anche necessariamente distinguersi rispetto a ogni ipotesi di concorso nei reati di cui ai commi precedenti, atteso che, ai sensi della medesima disposizione, sono già agevolmente punibili tutte le forme di

²³ Sull’attuale formulazione dell’art. 544-*quinquies* c.p. e sulle principali problematiche interpretative che essa suscita cfr. NAPOLEONI, *sub art. 544-quinquies*, in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* (a cura di LATTANZI - LUPO), vol. 4/2, Milano, 2022, p. 1480 ss.; GATTA, *sub art. 544-quinquies c.p.*, in *Codice Penale Commentato*, cit., p. 624 ss.; CAPUTO, *sub art. 544-quinquies c.p.*, in *Commentario breve al codice penale* (a cura di FORTI – RIONDATO – SEMINARA), cit., p. 2065 ss.; e, volendo, FASANI, *I reati contro gli animali: una nuova lettura?*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2022, p. 11 ss.



“partecipazione”, materiale o morale, che in qualche modo *agevolino* l’organizzazione del combattimento, secondo l’orientamento giurisprudenziale attualmente dominante²⁴.

Ne discende che l’unica possibilità di ritagliare uno spazio applicativo per la nuova ipotesi di reato è quello di ritenere che essa punisca coloro che si limitino ad assistere ai combattimenti o alle competizioni non autorizzate. Tale soluzione, tra l’altro, pare corroborata dall’impiego della locuzione “a qualsiasi titolo”, la quale, benché tecnicamente destinata a rivelarsi una superfetazione, suggerisce l’idea che il legislatore abbia volute estendere al massimo l’ambito della tipicità.

Si tratterebbe, in definitiva, di un’ipotesi di reato che trova un equivalente esclusivamente nel settore degli spettacoli di pornografia minorile, laddove il legislatore, all’art. 600-ter, comma 6, in esecuzione della Convenzione di Lanzarote, ha deciso nel 2012 di punire anche solo chi “assiste” agli spettacoli medesimi, ossia coloro che sono “*presenti a uno spettacolo [...] anche solo passivamente, nella condizione di mero spettatore*”²⁵.

Se non che tale scelta politico-criminale, ritenuta improntata agli schemi del diritto penale del nemico e giustamente posta in discussione persino in un settore come quello della pedopornografia, criminologicamente delicato e connotato da un bene giuridico di estrema importanza²⁶, appare davvero sproporzionata nell’ambito della tutela penale degli animali. Nonostante il rilievo tutto sommato modesto del bene giuridico (come confermano le cornici sanzionatorie), la scelta legislativa è, infatti, quella di creare una fattispecie di pericolo presunto, estremamente arretrata, che giunge a punire, a conti fatti, forme di mera connivenza, attuate da chi resta impassibile ad assistere a uno spettacolo, senza in alcun modo agevolarne lo svolgimento.

6. Gli ulteriori interventi penalistici

²⁴ Sui ristretti margini applicativi che già caratterizzano le attuali fattispecie di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 544-bis c.p., in ragione dell’estrema difficoltà che le condotte qui definite non si traducano in contributi concorsuali rispetto alla condotta base di chi promuove, dirige od organizza combattimenti, cfr. ARDIA, *La nuova legge sul maltrattamento degli animali: sanzioni e ammende per i combattimenti clandestini e per chi abbandona. Il commento*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2004, p. 1472.

²⁵ FERLA, *sub art. 600-ter c.p.*, in *Commentario breve al codice penale* (a cura di FORTI – RIONDATO - SEMINARA), cit., p. 2337.

²⁶ MAUGERI, *Diritto penale del nemico e reati sessualmente connotati*, in *Riv. It. D.P.P.*, 2020, p. 919.



Meritano, infine, un cenno due ulteriori interventi di carattere penalistico che il d.d.l. in commento apporta, rispettivamente, al c.p. e al d. lgs. 231/01.

Il primo consiste in una rimodulazione del delitto di cui all'art. 638 c.p., il quale – come noto – ha un'origine ben più risalente rispetto agli artt. 544-*bis* ss. e punisce, secondo un'impostazione politico-criminale ben lontana dall'attuale, il patrimonio di coloro che posseggono animali che vengono da taluno uccisi, resi inservibili o deteriorati.

La pena, prevista dal legislatore del 1930, è – non a caso – particolarmente contenuta (fino a un anno di reclusione o fino a 309 euro di multa) e aumenta solamente al secondo comma, laddove, ad essere uccisi o resi inservibili, sono tre o più capi di bestiame raccolti in gregge o in mandria ovvero bovini o equini anche non raccolti in mandria, ossia animali che, per caratteristiche e/o per numero, posseggono un rilevante valore economico²⁷.

Ora, il vero problema della citata ipotesi di reato è che essa, nella sua forma base, è stata, a partire dal 2004, sostanzialmente disapplicata, poiché la clausola di sussidiarietà espressa in essa contenuta (“salvo che il fatto costituisca più grave reato”) ha reso onnivore le fattispecie di cui agli artt. 544-*bis* e 544-*ter* c.p., che prevedono pene più elevate. Questo punto di diritto è confermato anche dalla giurisprudenza più recente, la quale ha osservato che “*il delitto di uccisione di animali di cui all'art. 544-bis cod. pen. assorbe anche il disvalore eventualmente derivante dall'essere l'animale di proprietà altrui, in ragione della clausola di salvezza contenuta nell'art. 638, comma primo, cod. pen.*”²⁸.

Un teorico margine applicativo, per contro, è rimasto in relazione al secondo comma dell'art. 638, la cui pena, più elevata rispetto a quella attualmente prevista agli artt. 544-*bis* e 544-*ter* c.p., impedisce l'attivazione della clausola di sussidiarietà espressa.

Alla luce di questo quadro normativo, la scelta del d.d.l. in commento è, in sintesi, quella di abrogare l'attuale primo comma dell'articolo in commento – come visto, ormai sostanzialmente inapplicabile – e di rendere fattispecie autonoma l'ipotesi aggravata, attualmente prevista al secondo comma.

²⁷ Per un inquadramento BARAZZETTA, *sub* art. 638 c.p., in *Commentario breve al codice penale* (a cura di FORTI - RIONDATO - SEMINARA), cit., p. 2680 ss.

²⁸ Cass. Sez. III, n. 37847 del 15 giugno 2023.



Ora, se, a livello politico-criminale, la scelta può apparire razionale per le ragioni appena spiegate, qualche perplessità sorge in relazione alla scelta tecnica operata dal disegno di legge. Piuttosto che lasciare isolata all'art. 638 c.p. una peculiare ipotesi aggravata di reato contro il patrimonio, sarebbe stato sicuramente auspicabile prevedere, nell'unitario contesto normativo degli artt. 544-*bis* ss., una o più ipotesi aggravate in relazione alle condotte che provocano, oltre che un danno al bene-animale, anche un danno al bene-patrimonio, procedendo oltretutto al raccordo tra tali aggravanti e le altre vecchie o nuove (tra cui principalmente quella, già vista, legata alla pluralità degli animali lesi).

L'ultima novella che occorre commentare è quella prevista dall'art. 8 del d.d.l. S. 1308, il quale, introducendo l'art. 25-*undecies* d. lgs. 231/01, rende tutti i citati delitti contro gli animali reati presupposto della responsabilità da reato degli enti. La scelta, ad avviso di chi scrive, è da condividere, atteso che – come si tornerà a dire in conclusione – buona parte degli sforzi tesi alla protezione del benessere animale devono essere compiuti nei contesti legati allo sfruttamento economico-impresoriale degli animali (*in primis*, l'allevamento a fini alimentari). Contesti che – come noto – hanno una base assolutamente lecita e sono principalmente gestiti persone giuridiche potenzialmente soggette al d. lgs. 231/01.

L'unico dubbio, peraltro, di scarso rilievo, concerne l'ultimo comma dell'art. 8, il quale esclude la responsabilità dell'ente nei casi previsti dall'art. 19-*ter* disp. coord. c.p. Più che criticabile, ad avviso di chi scrive, tale previsione si rivela del tutto inutile, atteso che la citata disposizione di coordinamento prevede una causa di giustificazione²⁹, come tale *ex se* idonea a escludere la responsabilità dell'ente già secondo i principi generali.

7. Conclusioni e prospettive

In conclusione, il d.d.l. in commento contiene una novità apprezzabile ed estremamente rilevante, consistente nel definitivo passaggio dalla tutela del sentimento per gli animali alla tutela dell'animale in sé. Si tratta del completamento di un epocale

²⁹ FASANI, *La selezione e la graduazione dell'ingiusto nella tutela penale degli animali. Tecniche normative e bilanciamento degli interessi politico-criminali*, cit., p. 144 ss.



cambio di prospettiva, che comporterà importanti mutamenti nell'esegesi della legislazione in materia di tutela del benessere degli animali.

Per il resto – come visto – le novelle introdotte sono scarsamente significative e costellate da talune imprecisioni tecniche.

Giunti al termine di questo percorso, ritengo opportuno svolgere una riflessione conclusiva di più ampio respiro, che guardi dall'altro, in termini critici, l'attuale approccio politico-criminale alla questione animale.

Per le descritte ragioni di attrazione del consenso popolare e di impiego simbolico-espressivo del diritto penale, i recenti dibattiti pubblici in materia di tutela degli animali e le conseguenti proposte di legge (inclusa quella in commento) tendono a concentrarsi su un determinato *tipo d'autore*, ossia sul maltrattatore di animali, su colui che con crudeltà sevizia inutilmente esseri indifesi. L'attenzione va, ad esempio, alle terribili vicende di cronaca che vedono cani impiccati, gatti incendiati e animali trascinati da veicoli a motore.

È a tale ambito criminologico che il legislatore si riferisce quando introduce requisiti di crudeltà, di volontaria protrazione delle sofferenze, di sevizie, di strazio.

Se non che, questa tipologia di autori e di condotte, pur senz'altro meritevoli di essere fermamente contrastati con lo strumento penale, rappresentano, a livello statistico, una piccola "nicchia criminologica", che non deve affatto assorbire l'interesse dell'opinione pubblica e del legislatore.

Sfogliando un qualsiasi repertorio giurisprudenziale, infatti, si comprende agevolmente come la partita della tutela degli animali non si giochi realmente su questo tavolo (quantomeno a livello numerico). In giurisprudenza, piuttosto, la fanno da padroni i reati che si sviluppano nell'ambito delle attività che hanno una base di liceità: allevamento, addestramento, trasporto, macellazione, caccia ecc.

È in questi diversi settori, cui sono tendenzialmente estranei i concetti di crudeltà, strazio e sevizie, che si sviluppano la maggior parte delle situazioni che sfociano in lesioni del benessere degli animali ed è in questi settori, di conseguenza, che deve essere implementata una politica (anche criminale) razionale ed efficiente.



Più che in aumenti di pena e più che nella demonizzazione dell'autore-seviziatore di animali in una logica di diritto penale del nemico, il vero sforzo del legislatore dovrebbe concentrarsi, anche attraverso l'impiego di saperi interdisciplinari, sul terreno della regolamentazione delle attività umane che contemplano l'impiego di animali.

E, da questo punto di vista, riconosciuto finalmente l'animale quale bene giuridico, due sono i temi centrali che nei prossimi tempi dovranno essere meglio affrontati a livello prima politico e poi politico-criminale.

Il primo tema è quello legato a un più accurato bilanciamento degli interessi che si contrappongono nello svolgimento delle citate attività umane che coinvolgono gli animali. Sul punto, occorrerà prendere posizione in merito alla prevalenza o subvalenza del bene-animale rispetto ai diversi interessi che spingono l'uomo a maltrattare gli animali o, comunque, a forzarli in situazioni che contrastano con le loro caratteristiche etologiche. Tale ponderazione imporrà necessariamente di dotare il bene-animale di un (seppur provvisorio) rango valoriale definito, magari non gradito né a coloro che lo vorrebbero assolutamente prevalente né a coloro che lo vorrebbero completamente recessivo. Solo in questo modo, infatti, sarà possibile prendere posizioni razionali, che consentano di differenziare le situazioni nelle quali gli animali sono impiegati in vista del soddisfacimento di importanti controinteressi umani da quelle nelle quali tale impiego possiede esclusivamente finalità ludico-ricreative.

Il secondo tema, strettamente connesso al primo, è quello legato alla conseguente necessità di delimitare e regolamentare le suddette attività lecite secondo standard differenziati. A seconda degli interessi di cui sono foriere, in particolare, le attività che comportano l'impiego di animali potrebbero, infatti, essere radicalmente vietate, ovvero autorizzate attraverso la creazione di aree di rischio consentito caratterizzate da ampiezze diversificate.

Questi essenziali interventi del legislatore dovrebbero, anzitutto, investire la normativa extrapenale di settore, cui – come noto – l'art. 19-ter disp coord. c.p. rinvia. È in tali contesti normativi, infatti, più vicini alle attività da regolamentare, che devono essere risolti i conflitti tra diritti e interessi, secondo le consuete dinamiche che caratterizzano il requisito dell'antigiuridicità.



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

Fasc. 4/2024

Solo in un secondo momento, si potrebbero anche immaginare interventi di carattere squisitamente penalistico, magari improntati all'introduzione, in queste attività a base lecita, di strategie di criminalizzazione diversificate, che prendano in considerazione il tipo criminologico del tutto differente che caratterizza questo settore, tendenzialmente ricollegabile alla criminalità economica.



OSSERVATORIO NORMATIVO - IV TRIMESTRE 2024

(a cura di Anna SCIACCA)

I) LEGGI, DECRETI-LEGGE E DECRETI LEGISLATIVI

1. Il d. lgs. 25 novembre 2024, n. 190, recante la «**Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118**», è entrato in vigore il **30 dicembre 2024**, a seguito della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 12 dicembre 2024.

Il provvedimento disciplina i regimi amministrativi relativi alla **costruzione e all'esercizio** degli impianti di produzione di energia da **fonti rinnovabili**, nonché agli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento (totale o parziale) degli stessi. Inoltre, il decreto regola le **opere connesse e le infrastrutture essenziali** per la realizzazione e la gestione degli impianti.

Il decreto identifica **tre regimi amministrativi** per la realizzazione degli impianti: a) **attività libera**; b) procedura abilitativa semplificata (**PAS**); c) **autorizzazione unica**. Gli **allegati A, B e C** del decreto specificano, rispettivamente, gli interventi ammessi per ciascun regime.

Innanzitutto, gli interventi classificati come **attività libera** non richiedono dichiarazioni o atti di assenso. Tuttavia, se gli interventi ricadono in aree sottoposte a **vincolo paesaggistico**, la loro realizzazione sarà subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte dell'autorità competente, che dovrà pronunciarsi entro **trenta giorni** dalla ricezione dell'istanza. Inoltre, per interventi che comportano l'**occupazione di suolo non ancora antropizzato**, il decreto prevede che il proponente debba versare una **cauzione** a garanzia dell'esecuzione delle opere di dismissione e ripristino. Tale cauzione dovrà essere presentata sotto forma di **garanzia bancaria o assicurativa** al Comune o ai Comuni territorialmente competenti.

In secondo luogo, la procedura abilitativa semplificata (PAS) si applica a progetti che **non richiedono valutazioni ambientali**. Tuttavia, essa non è ammessa nei seguenti casi: a) mancata disponibilità delle superfici necessarie all'installazione dell'impianto da parte del proponente; b) incompatibilità dell'intervento con gli strumenti urbanistici approvati o con i regolamenti edilizi vigenti; c) contrasto con strumenti urbanistici adottati. Il titolo abilitativo si intenderà perfezionato in assenza di prescrizioni se, entro trenta giorni dalla presentazione del progetto, non verrà comunicato un espresso provvedimento di diniego. Sarà soggetto a **decadenza** qualora l'intervento non venga



avviato entro un anno dal perfezionamento della procedura o i lavori non vengano conclusi entro tre anni dall'inizio dell'intervento.

Infine, gli interventi soggetti a **autorizzazione unica** prevedono la presentazione dell'istanza: a) **alla Regione**, per impianti con una potenza inferiore ai **300 megawatt**; b) **al MASE**, per impianti superiori a tale soglia e per gli impianti **off-shore**, per i quali il MASE è l'unica autorità competente.

Va segnalato, da ultimo, l'introduzione da parte del decreto del concetto di "**zone di accelerazione**", ovvero aree particolarmente idonee alla realizzazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER). I progetti realizzati all'interno delle zone di accelerazione potranno beneficiare di **procedure semplificate**, tra cui l'**esenzione dalla VIA**, a condizione che il proponente implementi **misure di mitigazione ambientale** eventualmente prescritte dalla VAS.

2. È entrato in vigore il 31 gennaio 2025 il d. l. n. 5, recante misure urgenti per il riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) per gli impianti di interesse strategico.

Il provvedimento introduce modifiche alla disciplina e alla procedura di aggiornamento dei criteri metodologici per il rilascio del **Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario (VDS)**, con l'obiettivo di includere la valutazione dei profili di rischio sanitario nel riesame dell'AIA degli stabilimenti **ex Ilva**. In particolare, il decreto stabilisce che tale rapporto debba fornire elementi di carattere sanitario rilevanti ai fini del procedimento di riesame.

Inoltre, il decreto interviene sulla procedura di riesame dell'AIA per gli **impianti di interesse strategico nazionale**, disciplinati dall'articolo 1 del d. l. 3 dicembre 2012, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. In tale ambito, si prevede che il gestore, oltre a trasmettere tutte le informazioni necessarie alla valutazione delle condizioni dell'AIA, inclusi i risultati del controllo delle emissioni e l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili, debba fornire anche il **Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario (VDS)** riferito allo scenario emissivo derivante dall'assetto impiantistico e produttivo oggetto del riesame. Il decreto dispone, infine, che nelle more dell'aggiornamento dei criteri metodologici per la redazione del VDS, i gestori degli impianti strategici predispongano uno **Studio di Valutazione di Impatto Sanitario (VIS)**. A tal fine, vengono definite le modalità per l'integrazione della VIS all'interno della procedura di riesame dell'AIA.

II) FONTI SECONDARIE



1. Il Decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2024, n. 186 ha introdotto il «**Regolamento relativo al personale ispettivo del Sistema Nazionale a Rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)**», in attuazione dell'articolo 14, comma 1, della **Legge 28 giugno 2016, n. 132**. Il provvedimento è entrato in vigore il **21 dicembre 2024**.

Oltre a disciplinare i requisiti e le modalità operative del personale incaricato delle attività ispettive in ambito ambientale, il regolamento definisce le procedure attraverso cui i cittadini possono segnalare presunti illeciti ambientali.

L'**art. 7**, in particolare, stabilisce che chiunque, individualmente o in forma associata, può inoltrare segnalazioni di violazioni ambientali all'**ISPRA** e alle Agenzie competenti, utilizzando il modulo disponibile sui rispettivi siti istituzionali. Le segnalazioni dovrebbero contenere, ove possibile, informazioni dettagliate, tra cui l'identità del segnalante, la descrizione dei fatti, il luogo e il momento in cui si sono verificati, eventuali elementi utili per identificare i responsabili, l'indicazione di testimoni o documenti a supporto e, se disponibili, prove fotografiche.

L'**ISPRA** e le Agenzie hanno l'obbligo di esaminare le segnalazioni e approfondire gli elementi ritenuti rilevanti. Tuttavia, le segnalazioni potranno essere archiviate nei casi in cui risultino manifestamente infondate, prive di dettagli utili, riferite in modo generico all'intera attività di controllo del SNPA o indirizzate a un ente non competente. In quest'ultima eventualità, la segnalazione verrà inoltrata senza ritardi all'amministrazione competente.

Anche le segnalazioni anonime devono essere oggetto di verifica e, se necessario, potranno dar luogo ad attività ispettive. Le comunicazioni possono essere inviate tramite **posta elettronica, servizio postale** o altri mezzi previsti dai regolamenti interni dell'**ISPRA** e delle Agenzie. Ogni segnalazione ricevuta sarà protocollata con modalità tecniche idonee a garantire la riservatezza delle informazioni e la tutela dei dati personali, nel rispetto delle normative vigenti.

III) NORMATIVA UE

1. Il 10 dicembre 2024 è entrata in vigore la **Direttiva (UE) 2024/2881**, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 23 ottobre 2024, in materia di **qualità dell'aria ambiente** e per un'aria più pulita in Europa. Il testo, pubblicato nella **Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 20 novembre 2024**, impone agli **Stati membri** di recepire le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie entro l'**11 dicembre 2026**.

Composta da **33 articoli e 12 allegati**, la direttiva si propone di: a) definire misure per il miglioramento progressivo della qualità dell'aria nell'Unione, con l'obiettivo di ridurre



l'inquinamento fino a livelli non dannosi per la salute umana, gli ecosistemi e la biodiversità, in linea con le più recenti evidenze scientifiche e in modo da creare un **ambiente privo di sostanze tossiche entro il 2050**; b) stabilire **valori limite**, soglie di allerta e informazione, nonché obblighi per la riduzione dell'esposizione media agli inquinanti; c) favorire il raggiungimento degli obiettivi ambientali dell'Unione, inclusi quelli sulla **biodiversità** e sulla riduzione dell'inquinamento, nel quadro dell'**Ottavo programma di azione per l'ambiente**.

La direttiva introduce specifiche disposizioni riguardanti la definizione di standard per la qualità dell'aria - volti a prevenire o ridurre gli impatti nocivi sulla salute e sull'ambiente -, l'adozione di metodi e criteri uniformi per la valutazione della qualità dell'aria negli Stati membri, il monitoraggio delle condizioni atmosferiche e l'analisi degli effetti delle politiche nazionali ed europee ecc.

Entro il **31 dicembre 2030**, e successivamente ogni cinque anni – o con maggiore frequenza nel caso di nuove evidenze scientifiche, come l'aggiornamento delle linee guida dell'**OMS sulla qualità dell'aria** – la **Commissione europea** riesaminerà i dati relativi agli inquinanti atmosferici e ai loro effetti sulla salute e sull'ambiente, per valutare eventuali aggiornamenti normativi.

La direttiva garantisce inoltre **un accesso equo alla giustizia** per chi subisce conseguenze dalla sua applicazione e riconosce ai cittadini il diritto di richiedere un risarcimento qualora la loro salute venga danneggiata a causa della violazione delle norme sulla qualità dell'aria.

Con la sua entrata in vigore, la direttiva abroga le precedenti disposizioni in materia, sostituendo la **Direttiva 2008/50/CE** e la **Direttiva 2004/107/CE**, che disciplinava la presenza di arsenico, cadmio, mercurio, nickel e idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente.

2. La Direttiva (UE) 2024/3019 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa al **trattamento delle acque reflue urbane**, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 12 dicembre 2024 ed è entrata in vigore il **1° gennaio 2025**, con l'eccezione degli **articoli 12 e 13** e degli **allegati II e IV**, che saranno applicabili a partire dal **1° agosto 2027**. La direttiva, composta da **35 articoli e otto allegati**, dovrà essere recepita dagli **Stati membri** entro il **31 luglio 2027** attraverso l'adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie.

Rispetto alla precedente normativa, la nuova direttiva individua tre fonti di inquinamento non ancora adeguatamente affrontate, ma che potrebbero essere ridotte: gli **scolmi causati da piogge intense** e gli **scarichi di deflusso urbano**, i **sistemi individuali di trattamento delle acque reflue domestiche** potenzialmente malfunzionanti e i **piccoli agglomerati** finora solo parzialmente



disciplinati dalla direttiva **91/271/CEE**. Le precipitazioni, comprese piogge intense, neve e acque di fusione, rappresentano una significativa fonte di inquinamento per l'ambiente, una situazione destinata a peggiorare con l'urbanizzazione e le variazioni climatiche. Per questo motivo, la gestione delle acque reflue urbane dovrà integrarsi con soluzioni locali basate su una strategia idrica sia quantitativa che qualitativa.

Un ulteriore elemento di novità riguarda l'**introduzione progressiva di obblighi di trattamento avanzato**. Entro il **2035**, tutti gli agglomerati con almeno 1.000 abitanti equivalenti dovranno implementare un trattamento secondario. Per gli impianti che servono più di 150.000 abitanti equivalenti, sarà obbligatorio il trattamento terziario entro il 2039. Una delle innovazioni più rilevanti è il trattamento quaternario, che dovrà essere adottato entro il 2045 negli impianti destinati a oltre 150.000 abitanti equivalenti.

La direttiva rafforza inoltre il **monitoraggio degli inquinanti**, imponendo controlli più stringenti su una vasta gamma di parametri legati alla salute pubblica. Tra questi figurano inquinanti chimici, comprese le sostanze perfluoroalchiliche (PFAS), microplastiche, agenti patogeni come virus e batteri e fenomeni di resistenza antimicrobica. Un aspetto rilevante è l'attenzione riservata agli **scarichi industriali**, che spesso contengono inquinanti non adeguatamente regolamentati dalla precedente normativa, come metalli pesanti, microplastiche, microinquinanti e altre sostanze chimiche, che possono compromettere sia il trattamento delle acque reflue sia il recupero dei fanghi e il riutilizzo delle acque depurate.

Infine, viene **promosso il riutilizzo delle acque reflue trattate**, con particolare attenzione alle aree soggette a stress idrico. Gli **Stati membri** avranno tempo fino al **31 luglio 2027** per conformarsi alla direttiva, fatta eccezione per alcune disposizioni specifiche che entreranno in vigore dal **1° agosto 2027**.



OSSERVATORIO DOTTRINALE

ottobre – dicembre 2024

(a cura di Niccolò BALDELLI)

Tematiche trattate: *Crollo colposo – Patrimonio culturale – Reati edilizi – Tutela degli animali – Tutela penale dell'ambiente*

[Crollo colposo] Cecilia Valbonesi, *Le incertezze della scienza sismica alla prova della colpa penale: quale futuro?* (Nota a Cassazione penale, Sez. IV, 14 marzo 2024 (ud. 6 febbraio 2024), n. 10652), in *Giurisprudenza Italiana*, 11, 2024, p. 2455 - 2461.
ABSTRACT - Il difficile incontro fra le fisiologiche incertezze che caratterizzano la scienza sismica e gli schemi ascrittivi della responsabilità penale trova nel processo legato ai crolli di Amatrice un contesto di profonda incidenza che coinvolge i profili legati alla sussistenza della posizione di garanzia, della relazione causale e del coefficiente soggettivo della responsabilità. Il tenore della pronuncia in commento sollecita, oltre che ad un ripensamento più profondo dei rapporti fra scienza e diritto penale, una sintetica riflessione sul fulcro del disvalore di condotta dell'illecito colposo, anche nell'ottica di un maggiore equilibrio sanzionatorio.

[Patrimonio culturale] Federico Valente Bagattini, *Una breve riflessione sul patrimonio culturale come bene giuridico*, in *Sistema Penale*, 1, 2025, p. 127 - 135.
ABSTRACT - Dopo aver analizzato le innovazioni apportate dalle recenti leggi nn. 22 del 2022 e 6 del 2024, lo scritto si sofferma sul problema della nozione di "bene culturale" rilevante agli effetti penali. Illustrati i due orientamenti contrapposti, l'Autore si concentra sulle fattispecie maggiormente problematiche e suggerisce una soluzione differenziata a seconda dello scopo di tutela sotteso a ciascuna di esse. Per i reati come il furto che comportano che il bene culturale circoli illecitamente tra diversi soggetti, si propende per la nozione formale di cui all'art. 10 d.lgs. 42 del 2004 mentre



per danneggiamento e deturpamento di beni culturali per la nozione sostanziale. Lo scritto si chiude auspicando un intervento chiarificatore da parte del legislatore.

[Reati edilizi] Simone Lucattini, *Esecuzione penale ed esecuzione amministrativa: dalla vicarianza al coordinamento* (nota a T.A.R. Toscana, Sez. III, 5 ottobre 2022 n. 1119), in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2024, p. 959 – 982

ABSTRACT - La sentenza T.A.R. Toscana, Sez. III, 5 ottobre 2022 n. 1119 prova a mettere ordine nell'intreccio tra i differenti poteri di repressione degli abusi edilizi - quello del giudice penale e quello dell'amministrazione comunale - ove vengano applicati ad un medesimo fatto illecito. Il caso deciso dal giudice toscano consente, quindi, di gettare luce sulle varie problematiche di funzionamento di un sistema repressivo dualistico. Un tale sistema sprigiona, di per sé, un intenso bisogno di coordinamento, fino alla fase d'esecuzione degli ordini di demolizione e anche nella fase post-esecuzione, con riferimento alle spese dell'esecuzione in danno.

[Tutela degli animali] Francesco Paolo Traisci, *Primo non uccidere: il diritto alla vita dell'animale selvatico e la caccia*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 3, 2024, p. 591-618.

ABSTRACT - L'attività venatoria, insieme alla raccolta di frutti spontanei, è stata sicuramente la prima attività con la quale l'essere umano si è procurato il proprio sostentamento. E, anche quando l'uomo ha iniziato a dedicarsi alla coltivazione del fondo ed all'allevamento, l'uccisione di animali selvatici ha rappresentato una diffusa occupazione, svolta spesso a fini ludici ma regolamentata dalla legge nei vari contesti nazionali, con la considerazione che l'animale selvatico fosse comunque un oggetto a disposizione dell'uomo. Questa concezione utilitaristica dell'animale si è tuttavia progressivamente scontrata con una visione più empatica nei suoi confronti, secondo la quale egli dovrebbe essere considerato un essere sensibile, capace di pensiero e di sofferenza, e non un mero oggetto di diritti. Proprio in quest'ottica sono stati introdotti



strumenti di tutela penale degli animali, in particolare della loro incolumità fisica, che debbono tuttavia trovare un temperamento con la riconosciuta liceità dell'attività venatoria. Il presente saggio si prefigge proprio di delineare gli estremi di questa contrapposizione fra la normativa penale che punisce chiunque uccida senza necessità un animale ed il diritto di caccia riconosciuto e regolamentato dal nostro ordinamento (così come da quasi tutti gli ordinamenti occidentali), valutando le soluzioni attualmente adottate.

[Tutela penale dell'ambiente] Demetrio Villani, *È ora di ripensare la tutela penale dell'ambiente? Un nuovo intervento comunitario a sedici anni dalla Direttiva 2008/99/CE*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2024, p. 370 – 393.

ABSTRACT - La Direttiva 2008/99/CE ha segnato un importante passo avanti nel riconoscimento della protezione ambientale come obiettivo fondamentale del diritto penale, imponendo agli Stati membri l'obbligo di criminalizzare una serie di comportamenti dannosi per l'ambiente. Tuttavia, l'evoluzione delle minacce ambientali, così come l'espansione di una sempre più diffusa coscienza ambientale, hanno imposto una rivalutazione dell'efficacia del provvedimento comunitario. È così che a sedici anni dall'adozione di quest'ultimo, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato la Direttiva 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente, la quale mira a sostituire il precedente provvedimento definendo nuovi reati ambientali e armonizzando in ambito comunitario il livello delle sanzioni rivolte alle persone fisiche e, per la prima volta, anche alle persone giuridiche. Affrontata una breve analisi dei principi ispiratori della nuova Direttiva contenuti nel preambolo, si procederà, quindi, all'illustrazione delle principali novità contenute nel nuovo testo comunitario nel tentativo di fornire una visione d'insieme, evidenziando i principali elementi di forza, anche in vista di una sua trasposizione nel diritto italiano.



[Tutela penale dell'ambiente] Michael G. Faure, *The EU Environmental Crime Directive 2024: A Revolution in EU Environmental Criminal Law?*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 36, Issue 3, November 2024, p. 323 - 342.

ABSTRACT - On 11 April 2024, the European Union (EU) adopted a new Environmental Crime Directive (ECD) that departs from how the relationship between administrative law and criminal law has previously been defined in EU law. According to the revised ECD, a conduct shall be deemed unlawful when it is in 'manifest breach of relevant substantive legal requirements' – even when there is compliance with an administrative permit. With this, the new ECD has *de facto* created autonomous environmental crimes. This is revolutionary, as in most legal systems criminal liability is not possible if an operator complied with the conditions of a permit. This article argues that this legal development is welcomed as a way to ensure effective environmental criminal enforcement. The question that remains open, however, is how the concept of 'manifest breach of relevant substantive legal requirements' will be translated by the Member States during the transposition of the amended ECD into national law. It is argued that it is especially important to find a formulation that can be reconciled with the legality principle, requiring the conditions for criminal liability to be specified in a clear and specific manner whilst ensuring that environmental crimes are held to account.



OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

(a cura di Riccardo Ercole OMODEI)

Corte Eur. Dir. Uomo, Sez. I, *Cannavacciuolo and others v. Italy*, 39742/14, 51567/14, 74208/14 et al., Judgment 30/01/2025

Il 30 gennaio 2025 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è pronunciata in merito ai ricorsi presentati da 5 associazioni e 41 individui, contro lo Stato italiano, per la vicenda della c.d. *Terra dei Fuochi*, riconoscendo la violazione, da parte dell'Italia, dell'art. 2 CEDU per non aver adottato le misure necessarie a tutelare le vite dei ricorrenti.

Tralasciando la ricostruzione dei fatti, ahinoi ben noti nei loro tratti essenziali, preme in questa sede ripercorrere i passaggi salienti della decisione, ad oggi disponibile in inglese e francese sul sito della Corte di Strasburgo.

La sentenza di condanna dello Stato italiano è infatti di particolare interesse non solo per l'eco mediatica suscitata dalla vicenda, ma altresì per le questioni affrontate nella decisione e le prese di posizione della Corte.

Di rilievo, in primo luogo, le affermazioni in punto di ammissibilità dei ricorsi.

La Corte, al riguardo, confermando quanto già sostenuto in *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği v. Turkey*, ha precisato che per poter un'associazione assumere lo status di vittima di una presunta violazione della Convenzione deve farsi riferimento alla natura del diritto che si presume violato e a come esso è invocato dal ricorrente [§§ 215-222]. Nel caso specifico, avendo richiamato i diritti alla vita e all'integrità fisica, e dunque posizioni giuridiche soggettive afferenti direttamente la sfera fisica della persona, la Corte ha concluso dichiarando inammissibili i ricorsi delle associazioni. I giudici non hanno però escluso del tutto la possibilità che le associazioni possano rivestire il ruolo di ricorrenti qualora siano coinvolti diritti personalissimi dei loro membri, confermando dunque quanto di recente deciso in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, ma hanno escluso che nel caso di specie potessero ritenersi sussistenti quegli elementi particolari, tipici della *climate litigation*, che avrebbero permesso alle associazioni di agire in nome e per conto dei loro membri.

Per quanto attiene al merito della questione, la Corte ha precisato la superfluità di indagini volte all'accertamento di una relazione causale tra le condotte di inquinamento e il sopravvenire



di malattie o di eventi infausti [§§ 390-392]. Sul punto, ha infatti affermato che l'esistenza di un rischio serio, autentico, dimostrabile e imminente per la vita della popolazione residente le aree coinvolte dall'attività di inquinamento non poteva essere messo in discussione e che, dunque, un accertamento causale individuale sarebbe stato del tutto superfluo.

Sulla base di tale presupposto è stato riconosciuto l'obbligo, in capo alle autorità nazionali, di salvaguardare la vita dei ricorrenti. Tale obbligo, secondo la Corte, avrebbe dovuto trovare concretizzazione, in primo luogo, in un dovere di esauriente valutazione del fenomeno inquinante nel suo complesso, identificando le aree coinvolte, la natura e l'estensione della contaminazione e intraprendendo le azioni necessarie per la gestione del rischio accertato. In aggiunta, sarebbe stato necessario indagare l'impatto del fenomeno delittuoso sulla salute degli individui coinvolti, e fronteggiare adeguatamente le condotte di inquinamento realizzate da privati, organizzazioni criminali e imprese. Infine, sarebbe stato opportuno implementare una capillare campagna di informazione, quantomeno tra le popolazioni interessate, in merito ai rischi per la salute e per la vita derivanti dalle condotte illecite di terzi.

Secondo i giudici di Strasburgo, l'azione delle autorità nazionali si è presentata carente sotto tutti i profili indicati. L'Italia non è riuscita, al netto di alcune pur rilevanti eccezioni (come ad es. il Decreto-legge n. 136 del 2013), a porre in essere una risposta sistematica, completa e coordinata per identificare la portata del fenomeno inquinante [§§ 398-411]; così come carente si è rivelata l'attività di gestione del rischio, caratterizzata, a detta della Corte, da sforzi, tardivi, poco convincenti e disorganici [§§ 412-423]. Tardiva è stata altresì l'azione di monitoraggio dell'impatto sulla salute degli individui [§§ 424-430] ed inefficaci nel complesso le misure adottate per contrastare il fenomeno [§§ 431-453]. Infine, l'attività di divulgazione delle necessarie informazioni per permettere ai cittadini di valutare la portata del rischio corso è stata valutata come insufficiente, soprattutto se rapportata alla grandezza, serietà e complessità del rischio ambientale in atto [§§ 454-458].

Sulla base di tali presupposti, la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 2 CEDU da parte dell'Italia, poiché le autorità nazionali non hanno agito secondo la diligenza necessaria per proteggere la vita delle popolazioni della c.d. Terra dei fuochi.

Beni culturali

Cass. Sez. III, n. 40560 del 25 settembre 2024 (dep. 5 novembre 2024), Pres. Ramacci, Rel. Vergine, Ric. Saffiotti.



Beni culturali. Proprietà privata e statale.

I beni culturali ovunque essi si trovino, sia che siano già stati oggetto di ritrovamento oppure no, appartengono allo Stato. Il privato che affermi al contrario il proprio diritto di proprietà su tali beni può soltanto eccepire che i beni stessi sono stati acquisiti in proprietà privata prima del 1909 ovvero far valere una delle ipotesi in cui la legge statale consente che i beni stessi ricadano in proprietà di privati. In tutte tali ipotesi l'onere di fornire la prova di quanto eccepito grava sul privato.

Caccia e animali

Cass. Sez. III, n. 39600 del 3 ottobre 2024 (dep. 28 ottobre 2024), Pres. Ramacci, Est. Aceto, Ric. De Lucia.

Caccia e animali. Reato di maltrattamenti di animali.

Non è sufficiente a integrare il reato di cui all'art. 727 cp una qualsiasi sofferenza dell'animale; occorre anche che essa sia grave. Poiché la norma pretende una corrispondenza biunivoca tra la sofferenza dell'animale e le modalità della sua detenzione, è dall'analisi di queste ultime e dal grado di incompatibilità con la natura dell'animale stesso che deve essere desunta la gravità della sua sofferenza. Se è innegabilmente vero che il concetto di gravità della sofferenza necessario per la condotta prevista dall'art. 727 c.p., è diverso dal concetto di grave danno alla salute (dell'animale) contemplato nell'art. 544 ter c.p., è comunque indispensabile che le sofferenze cui gli animali mal custoditi devono essere sottoposti debbano raggiungere un livello tale da rendere assolutamente inconciliabile la condizione in cui vengono tenuti con la condizione propria dell'animale in situazione di benessere. Tale giudizio va espresso con riferimento alle situazioni contingenti, essendo evidente che una temporanea situazione di disagio dell'animale non può essere confusa con la situazione *contra legem* enunciata dall'art. 727 citato, comma 2.

Ecodelitti

Cass. Sez. III, n. 40555 del 18 luglio 2024, (dep. 5 novembre 2024), Pres. Liberati, Rel. Noviello, Ric. Minieri.



Ecodelitti. Associazione per delinquere e art. 452-quiaterdecies codice penale.

Per il concorso tra il reato di cui all'art. 452-quiaterdecies c.p. e quello punito dall'art. 416 c.p. è necessaria la sussistenza degli elementi costitutivi di entrambi, cosicché la sussistenza del reato associativo non può ricavarsi dalla mera sovrapposizione della condotta descritta nel primo con quella richiesta per la configurabilità dell'associazione per delinquere, richiedendo tale ultimo reato la predisposizione di un'organizzazione strutturale, sia pure minima, di uomini e mezzi, funzionale alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti, nella consapevolezza, da parte di singoli associati, di far parte di un sodalizio durevole e di essere disponibili ad operare nel tempo per l'attuazione del programma criminoso comune, che non può certo essere individuata nel mero allestimento di mezzi e attività continuative organizzate e nel compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti indicate dall'art. 452 *quiaterdecies* c.p. richiedendosi, evidentemente, un'attiva e stabile partecipazione ad un sodalizio criminale per la realizzazione di un indeterminato programma criminoso. Laddove per il reato qui in parola, inerente la materia dei rifiuti, i profili caratterizzanti sono l'allestimento di mezzi e attività continuative e per il compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti, così da esporre a pericolo la pubblica incolumità e la tutela dell'ambiente.

Rifiuti

Cass. Sez. III, n. 986 del 18 dicembre 2024 (dep. 10 gennaio 2025), Pres. Ramacci, Rel. Scarcella, Ric. Novi.

Rifiuti. Applicabilità art. 131-bis codice penale.

Le condotte *post delictum*, ove normativamente imposte, anche se antecedenti al momento in cui è intervenuta condanna, in quanto solo anticipatorie di un effetto che sarebbe comunque conseguito ex lege, non rendono di particolare tenuità un'offesa che tale non era al momento della commissione del fatto, escludendo la riconoscibilità dell'art. 131 *bis*, cod. pen. Fattispecie relativa ad attività di trasporto e smaltimento di rifiuti non pericolosi consistiti in liquami appena prelevati dal pozzo nero di pertinenza di un'abitazione privata, in assenza della prescritta autorizzazione.

Cass. Sez. III, n. 45422 del 27 novembre 2024 (dep. 11 dicembre 2024), Pres. Ramacci, Rel. Noviello, Ric. Fabbri.



Rifiuti. Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti da parte di titolari di imprese o di responsabili di enti.

La contravvenzione di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti da parte di titolari di imprese o di responsabili di enti, di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, si pone in rapporto di specialità, ex art. 15 cod. pen., con quella sanzionante le analoghe condotte tenute, a far data dal 10 ottobre 2023, da soggetti che non rivestono tali qualifiche soggettive, prevista dall'art. 255, comma 1, d.lgs. citato, come novellato dall'art. 6-ter d.l. 10 agosto 2023, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137, in precedenza, costituenti illecito amministrativo. Ai fini della configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è necessaria la sola qualifica soggettiva dell'autore della condotta e non anche la derivazione dei rifiuti abbandonati dalla specifica attività di impresa, integrandosi la stessa ogniqualvolta i titolari di impresa o i responsabili di enti abbandonano o depositano in modo incontrollato non solo i rifiuti di propria produzione, ma anche quelli di diversa provenienza, atteso che il collegamento tra le fattispecie rispettivamente previste dai commi 1 e 2 del citato art. 256 riguarda il solo trattamento sanzionatorio e non anche la parte precettiva.

Cass. Sez. III, n. 46549 del 3 ottobre 2024 (dep. 18 dicembre 2024), Pres. Ramacci, Est. Liberati, Ric. Tim.

Rifiuti. Reato di omessa bonifica dei siti inquinati.

Il reato di omessa bonifica dei siti inquinati ha natura permanente e il relativo termine decorre dal momento dell'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dell'area e non dal precedente sequestro del sito inquinante, che non giova a far cessare la condotta antigiuridica.

Cass. Sez. III, n. 44343 del 14 novembre 2024 (dep. 4 dicembre 2024), Pres. Ramacci, Est. Noviello, Ric. Razzaboni.

Rifiuti. Abbandono e responsabilità

In tema di smaltimento di rifiuti, l'obbligo di rimozione sorge sia in capo al responsabile dell'abbandono, quale conseguenza della sua condotta; sia nei confronti degli obbligati in solido, quando sia dimostrata la sussistenza del dolo o della colpa; sia nei confronti dei destinatari



dell'ordinanza sindacale di rimozione che sono obbligati in quanto tali e che, in caso di inottemperanza, ne subiscono, per ciò solo, le conseguenze, se non hanno provveduto ad impugnare il provvedimento per ottenerne l'annullamento o non hanno fornito al giudice penale elementi significativi per l'eventuale disapplicazione.

Cass. Sez. III, n. 42610 del 22 ottobre 2024 (dep. 21 novembre 2024), Pres. Ramacci, Est. Bucca, Ric. Novelli.

Rifiuti. Deposito temporaneo escluso in caso di collocazione di un cassone sulla pubblica via.

La collocazione di un cassone sulla pubblica via esclude che possa configurarsi la figura del deposito temporaneo che, giova ricordarlo, presuppone, fra i vari requisiti, che i rifiuti siano depositi sull' "intera area su cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti" (art. 185 bis d. lgs. 152/2006). Anche considerato che l'elaborazione giurisprudenziale ha ritenuto che per luogo di produzione del rifiuto va inteso non solo quello ove lo stesso è stato materialmente prodotto ma anche quello nella disponibilità del produttore che sia funzionalmente collegato al precedente, non si vede come il tratto della carreggiata di una strada provinciale su cui era collocato il cassone possa rientrare nel perimetro delimitato dalla previsione normativa. Va aggiunto, in ogni caso, che l'onere di dimostrare l'esistenza del collegamento fra il luogo di stoccaggio e quello di produzione dei rifiuti incombe sulla parte privata che deduce la liceità del deposito temporaneo.

Cass. Sez. III, n. 42598 del 12 settembre 2024 (dep. 21 novembre 2024), Pres. Ramacci, Est. Zunica, Ric. Volponi.

Rifiuti. Delega di funzioni e requisiti.

In tema di gestione dei rifiuti, è consentita la delega di funzioni a condizione che risultino configurabili alcuni requisiti, rimasti non provati nel caso di specie, occorrendo cioè che la delega: a) sia puntuale ed espressa, con esclusione di poteri residuali in capo al delegante; b) riguardi, oltre alle funzioni, anche i correlativi poteri decisionali e di spesa; c) la sua esistenza sia giudizialmente provata con certezza; d) il delegato sia tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato allo svolgimento dei compiti affidatigli; e) il trasferimento delle



funzioni sia giustificato dalle dimensioni o dalle esigenze organizzative dell'impresa, ferma restando la persistenza di un obbligo di vigilanza del delegante in ordine al corretto espletamento, da parte del delegato, delle funzioni trasferite, obbligo di vigilanza che, pur non comportando il controllo continuativo delle modalità di svolgimento delle funzioni trasferite, richiede comunque la verifica della correttezza della complessiva gestione del delegato.

Cass. Sez. III, n. 42600 del 12 settembre 2024 (dep. 21 novembre 2024), Pres. Ramacci, Est. Zunica, Ric. Federico.

Rifiuti. Gestione non autorizzata.

In tema di gestione non autorizzata dei rifiuti, il reato di cui all'art. 256 del d. lgs. n. 152 del 2006 è configurabile anche in relazione alle condotte di raccolta e trasporto esercitate in forma ambulante, salva l'applicabilità della deroga di cui all'art. 266, comma quinto, del predetto decreto, per la cui operatività occorre tuttavia non solo che l'agente sia in possesso del titolo abilitativo previsto per il commercio ambulante dal d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114, ma anche che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio ma non sono riconducibili, per le loro peculiarità, a categorie autonomamente disciplinate. La natura di rifiuto pericoloso di un veicolo fuori uso (ma lo stesso discorso vale anche per le sue batterie) non necessita di particolari accertamenti, quando risulti, anche solo per le modalità di raccolta e deposito, che lo stesso non è stato sottoposto ad alcuna operazione finalizzata alla rimozione dei liquidi o delle altre componenti pericolose, non avendo peraltro il ricorrente fornito alcun concreto elemento in tal senso.

Urbanistica

Cass. Sez. III, n. 3752 del 18 dicembre 2024 (dep. 29 gennaio 2025), Pres. Ramacci, Rel. Corbetta, Ric. Coppola.

Urbanistica. Demolizione immobile abusivo e diritto all'abitazione.

Il giudice, nel dare attuazione all'ordine di demolizione di un immobile abusivo adibito ad abituale abitazione di una persona è tenuto a rispettare il principio di proporzionalità come elaborato dalla giurisprudenza convenzionale nelle sentenze Corte EDU, 21/04/2016, Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria, e Corte EDU, 04/08/2020, Kaminskis c. Lituania, considerando



l'esigenza di garantire il rispetto della vita privata e familiare e del domicilio, di cui all'art. 8 della CEDU, e valutando, nel contempo, la eventuale consapevolezza della violazione della legge da parte dell'interessato, per non incoraggiare azioni illegali in contrasto con la protezione dell'ambiente, nonché i tempi a disposizione del medesimo, dopo l'irrevocabilità della sentenza di condanna, per conseguire, se possibile, la sanatoria dell'immobile ovvero per risolvere le proprie esigenze abitative; è precipuo onere del ricorrente allegare, in modo puntuale, i fatti adottati a sostegno del rispetto del principio di proporzionalità, fatti che non possono dipendere dalla inerzia dell'autore dell'abuso ovvero dalla volontà sua o del destinatario dell'ordine, non potendo il condannato lucrare sul tempo inutilmente trascorso dalla data di irrevocabilità della sentenza, posto che l'ingiunzione a demolire trova causa proprio dalla sua inerzia.

Cass. Sez. III n. 1238 del 21 novembre 2024 (dep. 13 gennaio 2025), Pres. Sarno, Est. Scarcella, Ric. Gianni.

Urbanistica. Limiti alla rilevanza della buona fede.

Se è vero che la buona fede, che esclude nei reati contravvenzionali l'elemento soggettivo, ben può essere determinata da un fattore positivo esterno ricollegabile ad un comportamento della autorità amministrativa deputata alla tutela dell'interesse protetto dalla norma, idoneo a determinare nel soggetto agente uno scusabile convincimento della liceità della condotta, è tuttavia altrettanto indubbio che ove il comportamento dell'autorità amministrativa sia stato in qualche modo indotto dall'inesatta rappresentazione degli elementi fattuali operata da chi detta buona fede invoca, nessuna efficacia scusante può essere attribuita al fatto di essersi il privato conformato a quanto "risposto" dalla Pubblica amministrazione, avendo il privato dato causa all'errore volitivo di quest'ultima, ciò che esclude del tutto la buona fede (fattispecie relativa a sequestro preventivo di un'area in relazione al reato di cui agli artt. 44, lett. c), 181, D.lgs. 42 del 2004 e 733-bis, cod. pen.).

Cass. Sez. III, n. 45250 del 6 novembre 2024 (dep. 10 dicembre 2024), Pres. Di Nicola, Est. Bucca, Ric. PM.

Urbanistica. Nozione di totale difformità.

Si è in presenza di una difformità totale rispetto all'organismo edilizio assentito "allorché si costruisca "aliud pro alio", e ciò è riscontrabile allorché i lavori eseguiti tendano a realizzare opere



non rientranti tra quelle consentite, che abbiano una loro autonomia e novità, oltre che sul piano costruttivo, anche su quello della valutazione economico- sociale. Nell'art. 31 del D.P.R. n. 380 del 2001 l'espressione "organismo edilizio" indica sia una sola unità immobiliare sia una pluralità di porzioni volumetriche e la difformità totale può riconnettersi sia alla costruzione di un corpo autonomo sia all'effettuazione di modificazioni con opere anche soltanto interne tali da comportare un intervento che abbia rilevanza urbanistica in quanto incidente sull'assetto del territorio attraverso l'aumento del c.d. "carico urbanistico". Difformità totale può aversi, inoltre, anche nel caso di mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di parte di esso, realizzato attraverso opere implicanti una totale modificazione rispetto al previsto; il riferimento alla "autonoma utilizzabilità" non impone che il corpo difforme sia fisicamente separato dall'organismo edilizio complessivamente autorizzato, ma soltanto che conduca alla creazione di una struttura precisamente individuabile e suscettibile di un uso indipendente, anche se l'accesso a detto corpo sia possibile esclusivamente attraverso lo stabile principale.

Cass., Sez. III, n. 44346, del 14 novembre 2024 (dep. 4 dicembre 2024), Pres. Ramacci, rel. Noviello, Ric. Fiore.

Urbanistica. Lottizzazione abusiva e confisca nei confronti di persona giuridica.

In tema di lottizzazione abusiva e di confisca ad essa relativa, non sono soggetti terzi, estranei al reato, né la persona giuridica proprietaria dell'area abusivamente lottizzata, che riceve i vantaggi e le utilità conseguenti al reato, essendo normalmente committente degli interventi in essa realizzati e parte degli atti negoziali relativi e di ogni altra attività che viene attuata, né quella che è titolare apparente di beni, la quale rappresenta solo lo schermo attraverso il quale il reo, effettivo proprietario degli stessi, agisce nel proprio esclusivo interesse, difettando, in entrambi i casi, il necessario requisito della buona fede di tale soggetto giuridico.

Cass., Sez. III, n. 40784, del 3 ottobre 2024 (dep. 6 novembre 2024), Pres. Ramacci, Rel. Gai, Ric. Testa.

Urbanistica. Lottizzazione abusiva e consumazione del reato.

La contravvenzione di lottizzazione abusiva è reato a forma libera e progressivo nell'evento, che sussiste anche quando l'attività posta in essere sia successiva agli atti di frazionamento o



all'esecuzione delle opere, posto che tali iniziali attività non esauriscono l'iter" criminoso, che si protrae attraverso gli ulteriori interventi che incidono sull'assetto urbanistico, con ulteriore compromissione delle scelte di destinazione ed uso del territorio riservate all'autorità amministrativa competente. Il momento consumativo del reato deve essere individuato nel compimento dell'ultimo atto integrante la condotta illecita, che può consistere nella stipulazione di atti di trasferimento, nell'esecuzione di opere di urbanizzazione o nell'ultimazione dei manufatti che compongono l'insediamento, non rilevando a tal fine, invece, l'utilizzazione del territorio in perdurante contrasto con la pianificazione urbanistica e ai fini della prescrizione del reato di lottizzazione non conta, pertanto, il momento nel quale è stata tenuta la specifica condotta di partecipazione, bensì quella di consumazione del reato stesso che può perfezionarsi anche ad anni di distanza.
