

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)



**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 *lalegislazionepenale.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.