

# **DIRETTIVA 2008/99/CE: PROTEZIONE PENALE DELL'AMBIENTE**

## **EVOLUZIONE E ATTUALITA' DELLA SITUAZIONE ITALIANA**



CARLO M. GRILLO

### **I. FINO ALLA DIRETTIVA**

Soltanto nel 2001, con il riformulato art. 117, la “tutela dell’ambiente” è entrata, in punta di piedi, nella Costituzione italiana, che prima ignorava del tutto persino il termine “ambiente”. Fino ad allora i giuristi ambientalisti hanno dovuto affrontare sforzi ermeneutici non indifferenti per riconoscere copertura costituzionale alla difesa dell’ambiente, nel pieno convincimento che i principi generali del nostro ordinamento giuridico non potevano lasciare sguarnito un bene primario e irrinunciabile dell’individuo e quindi un interesse pubblico così rilevante. Si è fatto perciò di volta in volta ricorso, dagli interpreti, alle norme costituzionali che direttamente tutelano: i diritti inviolabili dell’uomo (art. 2); il pieno sviluppo della persona umana (art. 3); il paesaggio (art. 9); la salute (art. 32); l’utilità sociale (art. 41) e altri, nel tentativo di attualizzare la vecchia Carta fondamentale del 1947, comprensibilmente carente sul punto, considerando che tra gli interessi primari dell’epoca non poteva di certo annoverarsi l’ambiente.

Del resto soltanto nel 1986 è stato istituito in Italia il Ministero dell’Ambiente; lo stesso anno in cui - con l’Atto Unico Europeo, che completava e modificava i Trattati di Roma del 1957 - la tutela dell’ambiente ha trovato espresso e visibile riconoscimento anche a livello comunitario (con gli articoli 130R, 130S, 130T), da lì partendo la continua *escalation* che, attraverso Maastricht (1992) Amsterdam (1997) Nizza (2001), è approdata a Lisbona (2007), il cui Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) - premesso che in materia ambientale l’Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri - dedica all’ambiente un Titolo autonomo (il XX della Parte III; articoli 191, 192, 193), individuando la salvaguardia e il

miglioramento dell'ambiente, con uno sfruttamento accorto e razionale delle risorse naturali, come una delle primarie finalità dell'Unione, e recepisce i principi di *precauzione*, dello *sviluppo sostenibile*, dell'*azione preventiva*, della *correzione* in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, di *<chi inquina paga>*.

La carenza della Carta Costituzionale italiana per quanto concerne la difesa dell'ambiente trovava, fino a poco tempo fa, speculare riscontro nel codice penale, risalente addirittura al 1930. I fenomeni di inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque, quello elettromagnetico e acustico, la tutela del paesaggio, della flora e della vegetazione, dei beni culturali, delle aree protette, dell'assetto edilizio ed urbanistico erano disciplinati da autonome leggi speciali, emanate nel corso degli anni, spesso per adeguarsi alla normativa comunitaria; disposizioni comunque non armonizzate e coordinate tra loro, talvolta addirittura contraddittorie o parzialmente incompatibili, con conseguenti gravi difficoltà interpretative e applicative.

Soltanto nel 2006, recependo ben otto direttive comunitarie non ancora attuate, il Governo - col decreto legislativo n. 152 - ha tentato di riordinare, semplificare, razionalizzare e coordinare buona parte della legislazione ambientale, dando vita al cosiddetto Testo Unico Ambientale (T.U.A.), dal quale comunque restavano fuori diverse importanti settori (inquinamento elettromagnetico e acustico, radiazioni ionizzanti, edilizia e urbanistica, flora e fauna selvatica, ecc.). In definitiva il T.U.A. - che in questi nove anni ha subito decine di aggiornamenti e modifiche, alcune anche sostanziali, per il costante adeguamento alle direttive comunitarie - ha ad oggetto: la valutazione ambientale strategica (VAS); la valutazione di impatto ambientale (VIA); l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); la difesa del suolo; la lotta alla desertificazione; la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche; la gestione dei rifiuti e le relative bonifiche dei siti; la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera; la riparazione del danno ambientale.

Possiamo dunque affermare che, nella materia in questione, per quanto concerne l'aspetto precettivo, l'Italia è stata sempre tra i primi paesi d'Europa, mentre invece, relativamente all'aspetto sanzionatorio - fino alla completa attuazione della Direttiva *eco-crime*, avvenuta solo nel maggio scorso - la risposta dell'ordinamento nazionale è stata abbastanza debole. Infatti

quasi tutte le violazioni in materia ambientale erano punite o come semplici violazioni amministrative o come reati contravvenzionali; le ipotesi delittuose, prima della Direttiva 2008/99/CE, erano soltanto tre, peraltro tutte riguardanti il trasporto o il traffico illecito di rifiuti. Ciò comportava che quasi tutte le violazioni ambientali, escluse le rarissime sopra ricordate, erano punite con sanzioni abbastanza lievi e inoltre erano soggette a prescrizione più breve.

E' opportuno ricordare però che, con riferimento a particolari forme di inquinamento (acustico, atmosferico, elettromagnetico), i giudici italiani - con interpretazioni abbastanza creative ma pur sempre "costituzionalmente orientate" - hanno costantemente ritenuto applicabili, in aggiunta alle normative speciali in materia, anche alcune vecchie norme del codice penale (articoli 659 e 674), originariamente dettate per la tutela di altri beni giuridici, quali l'ordine pubblico, la tranquillità pubblica, l'incolumità pubblica. Talvolta, poi, anche in tempi recenti, in relazione ad eventi calamitosi di rilevante gravità riguardanti l'ambiente, con conseguente pericolo per la pubblica incolumità, si è generalmente ritenuto ravvisabile il delitto di disastro doloso (cosiddetto 'innominato'), previsto dall'articolo 434 codice penale.

In verità, molto prima della Direttiva *eco-crime*, in Italia si è tentata una riforma organica dei reati in materia ambientale col disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri nell'aprile 2007, che proponeva di introdurre nel vecchio codice penale del 1930 un apposito Titolo comprendente una decina di ipotesi delittuose punite con pene detentive, anche severe. Ma tale disegno di legge, per motivi politici, non andò in porto, lasciando il nostro sistema sanzionatorio poco incisivo. Precedentemente, addirittura il 22 aprile 1998, risulta trasmesso alle Presidenze delle Camere un progetto di legge di contenuto quasi analogo, riguardante sempre l'introduzione nel codice penale del Titolo VI-*bis* (Delitti contro l'ambiente). Quindi i tentativi di introdurre nel codice penale italiano i cosiddetti eco-delitti risale ad oltre 17 anni fa.

La situazione italiana tuttavia non era isolata, ma comune a molti altri Stati dell'Unione; per questo motivo e anche perché gli effetti dei reati ambientali generalmente si estendono oltre i confini nazionali, per cui le risposte sanzionatorie dei vari ordinamenti devono essere possibilmente omogenee per evitare ai trasgressori di trarre vantaggio dalle asimmetrie

normative dei singoli Stati, si imponeva con urgenza un intervento comunitario finalizzato ad introdurre un'unitaria tutela penale dell'ambiente, fondata su principi generali largamente condivisi.

Così venne varata già nel 1998 una Convenzione del Consiglio d'Europa in materia, mai entrata in vigore, però, a causa del ridotto numero di ratifiche. Successivamente si è tentato di raggiungere lo stesso risultato con la famosa decisione-quadro n. 2003/80/GAI del Consiglio, annullata dalla Corte di Giustizia nel 2005 per questioni di competenza, giungendosi così alla **Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio**, sulla tutela penale dell'ambiente, oggetto di questo Convegno.

Con tale Direttiva, gli Stati membri avrebbero dovuto prevedere, entro il 26 dicembre 2010, sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche (e anche nei confronti degli intenzionali favoreggiatori o istigatori), sanzioni "*efficaci, proporzionali e dissuasive*" in ordine a nove tassative categorie di condotte illecite, purché poste in essere intenzionalmente o per grave negligenza. Dette condotte illecite riguardano: i rifiuti, le sostanze o radiazioni ionizzanti, gli impianti in cui si svolgono attività pericolose, i materiali nucleari o altre sostanze radioattive pericolose, le sostanze che riducono lo strato di ozono, le specie animali o vegetali selvatiche, i siti protetti. La Direttiva, detta *eco-crime*, riconosce però rilevanza penale solo a comportamenti concretamente pericolosi o dannosi per la risorsa ambientale o per l'integrità fisica dell'uomo, riservando alle violazioni meramente formali (alias burocratiche) l'area dell'illecito amministrativo. In definitiva essa introduce un modello di diritto penale ambientale incentrato sul danno piuttosto che sul pericolo, come verrà approfondito in seguito.

## **II. RECEPIMENTO**

Per quanto concerne la posizione italiana, deve premettersi che la direttiva in questione non ha avuto attuazione nel termine prescritto, ma solo (e parzialmente) sei mesi dopo la sua scadenza, con il **decreto legislativo 7 luglio 2011 n. 121**, emanato peraltro a seguito di messa in mora da parte della Commissione europea. Nel periodo precedente, tre decreti legislativi (nn. 128/2010, 205/2010 e 219/2010) e una legge (n. 36/2010), pur successivi alla direttiva, non avevano

aumentato le previsioni delittuose, rimaste solo sei e tutte relative ai rifiuti. Le altre condotte illecite individuate dalla direttiva in questione - riguardanti radiazioni ionizzanti, impianti per attività pericolose, materiali nucleari e sostanze radioattive, sostanze che riducono lo stato di ozono, ecc. - non erano state toccate infatti da alcuna norma di recepimento. E anche con l'emanazione del menzionato decreto legislativo n. 121/2011 la situazione sotto tale profilo non era migliorata di molto, essendosi esso limitato ad introdurre nel codice penale due nuove fattispecie incriminatrici (gli articoli 727 *bis* e 733 *bis*), anch'esse di natura contravvenzionale, riferite rispettivamente all'uccisione, distruzione, prelievo o possesso di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette e al danneggiamento di *habitat* all'interno di un sito protetto. Quindi, anche dopo il decreto espressamente definito 'attuativo' della direttiva, questa risultava recepita solo in minima parte; ed infatti, nella Relazione illustrativa del decreto legislativo n. 121, la sua completa attuazione veniva rinviata ad un successivo intervento normativo, che avrebbe dovuto peraltro 'seguire' il riordino della materia dei reati ambientali.

Il decreto attuativo n. 121/2011 ha avuto però il merito non trascurabile di estendere la responsabilità amministrativa degli enti in conseguenza di reato a numerose fattispecie di reati ambientali, fino ad allora esclusi, con la previsione non solo di sanzioni pecuniarie amministrative (quantificate in quote) anche molto severe (fino ad 800 quote pari al valore di € 1.239.200), ma pure di sanzioni interdittive temporanee, fino all'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività per le aziende utilizzate in maniera stabile (con '*scopo unico e prevalente*') per infrangere le norme sul traffico dei rifiuti.

Deve ricordarsi in proposito che in Italia il principio della personalità della responsabilità penale, sancito dall'articolo 27 della Costituzione, è stato in un certo senso intaccato dal **decreto legislativo n. 231/2001**, che ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico la "responsabilità amministrativa degli enti" in conseguenza di reato commesso da un soggetto appartenente agli stessi. Questa tipologia di responsabilità però non è riferita a qualsiasi reato, ma solo a quelli tassativamente indicati dalla legge, in ossequio al principio di legalità. Le ipotesi previste, inizialmente poche e limitate a reati dolosi, sono state man mano notevolmente ampliate ed estese anche a reati colposi, fino a comprendere, appunto col decreto legislativo n. 121/2011, anche molti reati ambientali. Comunque detta responsabilità nel nostro ordinamento è

subordinata a specifiche tassative condizioni: a) il reato deve essere stato commesso da un soggetto appartenente alla propria struttura organizzativa; b) l'autore deve ricoprire una posizione di vertice nell'organizzazione o essere sottoposto a direzione/vigilanza da parte di un dirigente apicale della stessa; c) il reato deve essere stato commesso a vantaggio o nell'interesse dell'ente o persona giuridica. In alcuni casi determinati, poi, l'ente comunque non può essere mai ritenuto responsabile. D'altro canto la responsabilità della persona giuridica è ipotizzabile anche quando l'autore del reato non sia imputabile o non sia stato identificato.

Come si accennava in precedenza, il completo recepimento della direttiva 2008/99/CE è avvenuto soltanto da qualche mese, con la **legge 22 maggio 2015, n. 68**, quindi quattro anni e mezzo dopo la scadenza del termine prescritto dalla UE, anche per assecondare le istanze sociali, sempre più pressanti e diffuse, di repressione di un fenomeno in crescita esponenziale. La legge, definita 'epocale' per la tutela dell'ambiente, ha in sostanza - con tre soli articoli - introdotto nel codice penale, dopo diciassette anni di gestazione, cinque delitti (inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica) e poi una serie di aggravanti e sconti di pena. Oltre a rappresentare un'operazione a forte valenza simbolica, la collocazione dei più gravi reati ambientali nel codice penale è di certo emblematica del rilievo finalmente riconosciuto alla tutela dell'ambiente, ormai di assoluta centralità nel nostro ordinamento giuridico.

Tra le altre varie previsioni, certamente significative sono: il raddoppio dei *termini prescrizionali* per i nuovi delitti; la specifica disciplina della *confisca*, anche per equivalente; l'obbligo del condannato di *recuperare o ripristinare lo stato dei luoghi*; l'obbligo a carico del Procuratore della Repubblica procedente di *dare notizia delle indagini* al Procuratore nazionale antimafia; la pena accessoria dell'*incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione* estesa ai condannati per i maggiori delitti ambientali; la modifica, con riferimento ai reati ambientali, del menzionato decreto legislativo n. 231/2001 sulla *responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*, con la previsione di sanzioni pecuniarie ancora più elevate (per i delitti associativi, fino a € 1.549.000, pari a mille quote); l'introduzione nel T.U.A. di un particolare *procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni* ivi previste, che non abbiano cagionato danno o pericolo per le risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette; la modifica della disciplina

sanzionatoria relativa alle violazioni della *Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione*, prevista dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150.

L'**inquinamento ambientale** è il primo dei delitti introdotti dalla legge n. 68/2015, che – come si è detto – deve considerarsi la vera normativa di recepimento della direttiva in esame. Esso punisce severamente *chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili* di una risorsa ambientale (acqua, aria, suolo, sottosuolo), di un ecosistema, della biodiversità, della flora e della fauna.

Premesso che la previsione risulta evidentemente costruita come delitto (“a forma libera”) di evento e di danno, la formulazione della norma ha già dato adito, in questi pochi mesi di vita, a molteplici interpretazioni e critiche sia per quanto concerne l'illiceità della condotta, limitata dall'avverbio '*abusivamente*', sia in ordine all'offensività concreta della stessa, posto che il *vulnus* ai beni protetti deve essere '*significativo e misurabile*'.

Aldilà delle difficoltà lessicali nella distinzione tra 'compromissione' e 'deterioramento', termini la cui compresenza può avere un senso solo con riferimento alla reversibilità o meno del danno ambientale prodotto, maggiori problemi interpretativi derivano certamente dagli aggettivi 'significativi e misurabili' i quali, entrambi, devono connotare detto danno o alterazione. Peraltro, trattandosi di 'delitto di evento', come già osservato, certamente più ardua diventa – sul piano processuale e probatorio – la dimostrazione dell'esistenza di un nesso eziologico tra la condotta e il *vulnus* all'ambiente, e quindi del rapporto di causalità, a differenza dai 'reati formali o di pura condotta', laddove è sufficiente invece verificare il superamento dei valori-soglia predeterminati, senza necessità di ulteriori indagini. Ciò comporterà in concreto una maggiore possibilità di impunità per gli inquinatori.

La norma inoltre richiede che la condotta di inquinamento sia 'abusiva', e ciò ha fatto nascere i maggiori problemi interpretativi. In primo luogo, infatti, sorge più di qualche dubbio circa la “determinatezza” dell'incriminazione penale, essendo chiaramente questa adottata una cosiddetta 'formula elastica'. In secondo luogo potrebbe sostenersi l'esclusivo rilievo penale delle condotte tenute in assoluta carenza di un titolo autorizzatorio. Appare preferibile, però, l'orientamento secondo cui è 'abusiva' la condotta non solo in tale ipotesi, ma anche quando

l'autorizzazione sia scaduta, illegittima, non congrua rispetto all'attività espletata ovvero ove vengano violate le prescrizioni o i limiti della stessa, tanto da far apparire l'attività posta in essere non più riconducibile al titolo abilitativo rilasciato.

Quanto all'aspetto punitivo, poi, il reato di inquinamento ambientale, già adeguatamente sanzionato nell'ipotesi base, viene configurato come reato aggravato dall'evento di morte o lesioni, con previsione di pena detentiva che, nei casi di maggiore gravità, può raggiungere i 20 anni di reclusione.

Il secondo delitto previsto dalla legge n. 68/2015 è il **disastro ambientale** che punisce più gravemente chiunque, sempre 'abusivamente', provochi l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, irreversibile o comunque difficilmente eliminabile, ovvero offenda la pubblica incolumità. Questo reato è ricondotto allo schema normativo del cosiddetto disastro innominato o generico previsto dall'art. 434 c.p., caratterizzato rispetto ad esso dallo specifico evento sopra indicato, anche come risultato di condotte stratificate nel tempo e dunque non immediatamente percepibili. Il disastro ambientale, quindi, è tipico 'reato di danno' o di evento, mentre il delitto di cui all'art. 434 c.p. è 'reato di pericolo a consumazione anticipata', in quanto è sufficiente ad integrarlo il mero pericolo concreto del disastro, e cioè la commissione di un fatto diretto a cagionarlo.

Per entrambi i predetti reati (inquinamento e disastro ambientali) è prevista, poi, anche l'ipotesi colposa, forse in ossequio al principio di precauzione, evidentemente per perseguire ogni condotta potenzialmente inquinante e disastrosa, anche se detta previsione rischia di sovrapporsi alle contravvenzioni già contemplate dalla normativa speciale.

E' stato poi introdotto dalla legge n. 68/2015 il delitto di **traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività**, che punisce una miriade di condotte (cessione, acquisto, ricezione, detenzione, importazione, esportazione, trasporto, abbandono, ecc. ) aventi ad oggetto tale materiale. Anche questa norma richiede che la condotta punibile sia 'abusiva'; inoltre, poco giustificatamente, il 'disfarsi' del materiale in questione, a differenza delle altre condotte, è punito solo se effettuato "illegittimamente".

Un altro delitto previsto dalla legge in esame è quello di **impedimento del controllo**, che si realizza negando o ostacolando l'accesso ai luoghi agli organi di vigilanza e controllo, ovvero mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, comportamenti tutti finalizzati ad intralciare, eludere o impedire l'attività istituzionale di accertamento di responsabilità in materia ambientale.

L'ultimo delitto introdotto dalla legge n. 68/2015 è quello di **omessa bonifica** a carico di chi, essendovi obbligato per legge, *“non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi”*.

Aldilà di questi cinque nuovi delitti introdotti nel codice penale - il cui approfondimento esula dalle finalità di questo contributo, in quanto di preminente interesse dei giuristi italiani - la legge in esame prevede anche un'ipotesi aggravata di **associazione per delinquere**, quando uno o più di questi delitti costituisca lo scopo, esclusivo o concorrente, dell'associazione stessa. E anche l'**associazione di tipo mafioso**, ipotesi criminosa specifica del nostro ordinamento, è punita più gravemente se finalizzata a commettere uno di tali delitti ovvero *“all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale”*. Questa norma riveste particolare importanza se si considera che in Italia il fenomeno delle cosiddette **ecomafie** - sorto alla fine degli anni '80 quando la criminalità organizzata decide di passare dai delitti 'strutturali' (omicidi, estorsioni, usura, traffico di droga, sfruttamento della prostituzione, ecc.) a quelli 'silenziosi' (come quelli ambientali) - è sempre più allarmante, tanto da essere valutato in oltre 20 miliardi di euro il relativo giro d'affari, con riferimento soprattutto al ciclo dei rifiuti e del cemento (abusivismo edilizio). Però già vengono sollevati dubbi circa la legittimità costituzionale di questa norma, che comporterebbe, per gli 'associati', pene più gravi rispetto a quelle previste per l'associazione finalizzata alla commissione di reati di obiettiva maggiore gravità (come omicidio, sequestro di persona, ecc.).

Un altro aspetto interessante di questa legge è l'introduzione dell'**aggravante ambientale**, applicabile a qualsiasi reato se commesso allo scopo di eseguire non solo uno dei cinque delitti previsti dalla stessa legge, ma anche una violazione del T.U.A. o di *“altra disposizione di legge*

*posta a tutela dell'ambiente*". L'aggravante richiede quindi un autentico 'dolo specifico ambientale' e la formulazione non chiarissima della norma sembra legittimare l'applicabilità della stessa anche nel caso che il reato venga commesso per eseguire semplici illeciti amministrativi, purché posti a tutela dell'ambiente.

Sono poi previste rilevanti diminuzioni di pena (**ravvedimento operoso**) per l'imputato che ponga in essere condotte riparatorie, e cioè che si adoperi al fine di evitare conseguenze ulteriori del delitto ovvero provveda concretamente ad ovviare o eliminare i danni prodotti (messa in sicurezza, bonifica, ripristino dello stato dei luoghi), o anche che collabori con l'autorità procedente per la ricostruzione del fatto e l'individuazione dei suoi autori. Qualche problema discenderà certamente dal requisito della 'concretezza' che deve caratterizzare la condotta riparatoria perché possa essere presa in considerazione ai fini del ravvedimento operoso; la genericità del termine potrà scontrarsi col principio di legalità di cui quello di determinatezza costituisce un corollario. E' comunque evidente, a prescindere da questa specifica norma, che l'intera legge n. 68/2015 tenda ad attribuire centralità agli obblighi di ripristino dello stato dell'ambiente.

### **III. ASPETTATIVE**

Si può quindi affermare che la direttiva *eco-crime* abbia trovato completa e adeguata attuazione nell'ordinamento giuridico italiano? Certamente la collocazione dei maggiori delitti ambientali nel codice penale, la previsione per essi di pene edittali molto severe, l'adozione di un'aggravante ambientale per qualsiasi reato, la configurazione di speciali tipologie di associazioni criminose, la dilatazione dei termini prescrizionali rivelano l'intenzione del legislatore di dare piena attuazione alla direttiva 2008/99/CE, rafforzando la risposta punitiva nei confronti della criminalità ambientale. Quindi, sotto tale profilo, si può affermare che l'art. 5 della stessa, che richiede "*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*", abbia trovato adeguato recepimento.

Ma, aldilà delle belle intenzioni e pur volendo ritenere che la direttiva sia stata trasposta al meglio nel nostro ordinamento, egualmente si dubita sul raggiungimento dei risultati previsti, e

cioè che effettivamente si sia riusciti a realizzare un rafforzamento complessivo del sistema di prevenzione e repressione delle offese ecologiche. Ciò per diverse ragioni, per lo più riconducibili alla formulazione della direttiva stessa piuttosto che al suo recepimento.

Innanzitutto, come in precedenza accennato, la direttiva impone ipotesi criminose di danno (o di pericolo concreto) e non di semplice pericolo, il che rende impercorribile la strada dell'anticipazione della soglia della tutela. Occorre quindi sempre accertare e provare che quella determinata condotta abbia prodotto quel particolare evento (l'effettiva compromissione delle risorse ambientali o dell'integrità fisica delle persone), cosa abbastanza difficile posto che l'offesa all'ambiente spesso costituisce il risultato di una pluralità di comportamenti lesivi, in genere neppure contemporanei, che concorrono alla produzione dell'evento, il cui contributo causale, singolarmente considerato, non è in grado di cagionarlo. Quindi la ricostruzione del **nesso di causalità** è in genere decisamente ardua in questo tipo di reati e costituisce il primo ostacolo all'accertamento della responsabilità penale dell'autore.

In secondo luogo, gli eco-reati introdotti in attuazione della direttiva, in quanto delitti - anche se è prevista l'ipotesi colposa per quelli di inquinamento e disastro ambientale - richiedono tutti il **dolo** dell'agente. Quindi la verifica dell'elemento soggettivo deve essere più rigorosa e attenta, tenendo pure conto di tutte le ragioni che possono escludere profili di colpevolezza in una condotta oggettivamente illecita. E ciò anche se non appare escludibile la configurabilità e la sufficienza del **dolo eventuale**; anzi, nei delitti ambientali di evento, in genere la prospettazione del rischio rimane solo a livello di prevedibilità (o previsione in concreto) dell'accadimento lesivo, essendo rarissima l'effettiva volontà di cagionarlo.

Un ulteriore ostacolo può essere rappresentato dal **principio di legalità** che vige nel nostro ordinamento (articolo 25, secondo comma, Costituzione), con i corollari della determinatezza e tassatività delle fattispecie criminose. Infatti in materia di ambiente non raramente la normativa fa ricorso alle cosiddette 'formule elastiche', e cioè a locuzioni vaghe e generiche; e la direttiva in questione non fa eccezione, riferendosi a "*danni rilevanti*" per le risorse ambientali, a "*deterioramento significativo*" delle stesse ovvero di un habitat, a "*quantità non trascurabili*" di rifiuti o a "*quantità trascurabili*" di esemplari di specie animali o vegetali, ecc.. Anche la nostra

recente normativa di recepimento, come si è accennato, usa termini come *'abusivamente'*, compromissione e deterioramento *'significativi'* dell'ambiente, ripristino *'particolarmente oneroso'*, ravvedimento operoso effettuato *'concretamente'*; così del resto le preesistenti norme in materia ambientale, che fanno riferimento a *'scarichi potenzialmente pericolosi'*, *'rischio inaccettabile per la salute pubblica'*, *'ingente quantitativo'*, *'conoscenze acquisite in base al progresso tecnico'* e simili. E' evidente che, quando più le norme sono caratterizzate da indeterminatezza, tanto maggiore è il margine di discrezionalità da riconoscersi all'interprete, con il rischio concreto di oscillazioni ermeneutiche incidenti alla fine sulla certezza del diritto, per cui l'intero sistema repressivo in materia ambientale potrebbe risultarne indebolito. Anche se, a mio avviso, l'interprete dovrebbe tentare di sopperire a tale indeterminatezza ricorrendo alle 61 direttive e agli 8 regolamenti indicati nell'allegato A della Direttiva *eco-crime*, contenente la lista della legislazione comunitaria da cui desumere le violazioni costituenti "atti illeciti" ai sensi dell'art. 2 della Direttiva stessa.

Infine va considerato che la certezza del diritto deve sempre fare i conti, in materia ambientale, con l'evoluzione e quindi l'incertezza della scienza. La difficoltà del continuo adeguamento ai traguardi sempre nuovi da questa raggiunti, e quindi il contesto di sostanziale e permanente insicurezza scientifica, finisce col condizionare l'effettiva incidenza del diritto penale dell'ambiente, non potendosi configurare la responsabilità colposa se non in relazione ai sempre nuovi confini del principio di precauzione.

La direttiva in esame deve ritenersi adeguatamente attuata nel nostro ordinamento anche in relazione all'articolo 4, che attiene alla previsione di sanzionare penalmente il *favoreggiamento* e l'*istigazione* a commettere intenzionalmente le attività illecite individuate dall'articolo precedente; così pure con riferimento all'art. 6, riguardante la responsabilità delle persone giuridiche. Sotto il primo profilo, deve rilevarsi che le condotte di favoreggiamento o istigazione erano già previste nel codice penale italiano con riferimento a qualsiasi reato, dagli articoli 379 e 414, per cui non crea difficoltà la loro estensione anche ai reati ambientali; similmente trovano completa disciplina tutte le ipotesi di concorso o compartecipazione criminosa (articoli 110 e seguenti). Sotto il secondo profilo, si è ricordato come - con il decreto legislativo n. 121/2011 - sia stata estesa a molti reati ambientali la portata della legge n. 231/2001, che ha introdotto nel

nostro ordinamento la responsabilità amministrativa degli enti in conseguenza di reato commesso da soggetto appartenente ad essi. Parimenti, con la recente legge n. 68/2015, anche tutte le nuove previsioni criminose in materia di ambiente sono andate ad arricchire la categoria dei reati-presupposto della legge n. 231/2001, per cui si può affermare che attualmente per i più rilevanti reati in materia di ambiente è configurabile in Italia la responsabilità delle persone giuridiche con le modalità e le caratteristiche indicate dalla direttiva.

#### **IV. CRITICITA'**

Per una migliore definizione dell'effettivo quadro sanzionatorio nazionale relativo ai reati ambientali, non può prescindersi, infine, dalla valutazione di due recenti normative: una specifica, contenuta nella stessa legge n. 68/2015; l'altra, di carattere generale, introdotta nel codice penale dal decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28.

Con la prima è stata aggiunta nel T.U.A. la "Parte VI *bis*", contenente la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale. Essi sostanzialmente introducono una **nuova causa di estinzione del reato** e ne disciplinano il procedimento in relazione ad alcuni illeciti - quelli di natura contravvenzionale che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette - mediante l'adempimento delle prescrizioni impartite dall'autorità di vigilanza e controllo, nonché il pagamento di una sanzione pecuniaria ridotta. Deve però rilevarsi, innanzi tutto, che non ne risulta chiara la portata in quanto, mentre nel titolo della Parte si fa riferimento anche agli 'illeciti amministrativi', il testo della norma riguarda espressamente le sole 'ipotesi contravvenzionali'; inoltre neppure è pacifico se questa nuova causa di estinzione abbia ad oggetto anche le contravvenzioni ambientali non contenute nel T.U.A., come sembrerebbe logico ritenere. D'altro canto è evidente come questo nuovo sistema deflattivo abbia una portata troppo ampia, essendo teoricamente applicabile alla maggior parte delle contravvenzioni in materia di ambiente; ma la cosa più singolare, e forse preoccupante, è che con la norma in esame viene delegato all'organo di vigilanza, non sempre specializzato in materia, il giudizio circa la sussistenza della condizione per procedersi o meno a questa forma privilegiata di estinzione del reato, e cioè valutare se il reato abbia cagionato 'danno o pericolo

concreto e attuale di danno' ai beni protetti, per procedere, in caso contrario, ad impartire al contravventore le debite prescrizioni e innescare così il procedimento decisorio.

Col **decreto legislativo n. 28/2015**, vigente dall'aprile scorso, è stato introdotto nel codice penale l'art. 131-*bis*, che ha ad oggetto il nuovo istituto della **esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto**, secondo il quale - per i reati sanzionati con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni o con pena pecuniaria - la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale. Questa è stata vista come la più grande manovra di depenalizzazione potenziale dei reati ambientali in Italia, giacché quasi tutti (contravvenzioni e delitti), ad eccezione di pochissimi da contare sulle dita di una mano, prevedono una pena detentiva inferiore ai cinque anni. E anche perché dovrà essere la pubblica accusa a provare la crudeltà della condotta o la rilevanza del danno causato dal trasgressore 'non abituale', e quindi la sussistenza delle condizioni di non applicabilità della norma. La regola generale diventa, quindi, quella della non punibilità. Se a questo si aggiunge che è in via di attuazione la delega conferita al Governo con la legge 28/4/2014 n. 67 - secondo la quale ai reati puniti con la detenzione fino a 3 anni *dovrà* applicarsi la **pena detentiva domiciliare** (mentre, per quelli puniti con detenzione fino a 5 anni, la stessa *potrà* comunque essere irrogata dal giudice) - è facile comprendere perché, tutto considerato, l'apparato sanzionatorio di cui è dotato il nostro ordinamento giuridico, nonostante il corretto recepimento della direttiva *eco-crime*, non sembra ben attrezzato ancora oggi per fronteggiare le aggressioni all'ambiente. Infatti, da un lato sono stati introdotti pochi delitti esemplarmente puniti ma, come si è tentato di argomentare, con limitate possibilità di accertarli giudizialmente, dall'altro si è effettuata una subdola sostanziale depenalizzazione 'a tappeto', riguardante la maggior parte degli illeciti previsti dalle normative speciali a tutela dell'ambiente.

Essendo tutte queste norme di fresca attuazione, occorrerà un ragionevole lasso di tempo per capire se davvero si sia fatto oggettivamente un passo avanti nella protezione penale dell'ambiente, in linea con le finalità della direttiva 2008/99/CE, finalmente recepita, oppure - per effetto anche delle richiamate recenti disposizioni normative - si sia invece restati fermi o

addirittura si sia indietreggiato, aldilà di un doveroso allineamento 'di facciata' alle posizioni comunitarie.

Risparmiando previsioni pessimistiche, e anzi augurando il raggiungimento dei risultati sperati, ritengo però che un'efficace protezione penale dell'ambiente - anche per una corretta applicazione del basilare principio di precauzione - debba necessariamente passare, tra l'altro, attraverso l'anticipazione della tutela al livello del pericolo astratto.

Infine, da un punto di vista più generale, ovviamente con esclusivo riferimento alla situazione italiana, credo vada affrontato seriamente, una volta per tutte, il problema della "certezza della pena", dalla quale certezza ci allontaniamo sempre di più, promuovendo una miriade di leggi, direttamente o indirettamente premiali, finalizzate *in primis* a risolvere altri problemi (come quello del sovraffollamento carcerario o della riduzione dei processi), che però finiscono col privare di effettiva potenzialità deterrente le norme punitive.

La minaccia di pene, anche gravissime, in una situazione del genere si risolve solo in un bel ... fuoco d'artificio. Auguriamoci che non solennizzi la festa degli inquinatori!