

**POLITICHE EUROPEE IN TEMA DI CONTRASTO
ALLA CRIMINALITÀ AMBIENTALE:
PROPOSTE DI RIFORMA E POSSIBILI RIFLESSI INTERNI**

di Daria Perrone

(Ricercatrice di diritto penale, Università di Sassari)

Sommario: 1. Una premessa: modelli di tutela penale ambientale in ambito europeo tra passato e futuro. – 2. Crisi ed inadeguatezza del *minimalist approach* europeo al tempo dell'emergenza climatica. – 3. Il recepimento interno della direttiva 2008/99/CE da parte degli Stati membri tra lacune e incongruenze. Sintesi e cause di un quadro insoddisfacente. – 4. *Wind of change*. La presa di consapevolezza della necessità di un'innovazione metodologica e la transizione verso l'*holistic approach*. – 4.1. "Proposal for a Directive on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC". – 4.2. "Draft Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law". – 5. Le (possibili) ripercussioni interne delle riforme: qualche considerazione "work in progress".

1. Il tema della criminalità ambientale è diventato da tempo prioritario nel dibattito pubblico e nell'agenda politica internazionale. L'aggravarsi della crisi climatica, associata agli esempi tangibili dei suoi drammatici effetti, ha reso evidente come la transizione verde rappresenti la sfida del nostro tempo. Non è, dunque, un caso che, a fronte dell'accresciuta sensibilità ambientale affermatasi in seno alla società contemporanea, si registri parallelamente un certo "fermento riformatore" in seno alle Istituzioni europee, che appaiono sempre più coinvolte nella ricerca e nell'elaborazione di un nuovo modello di tutela ambientale, orientato ad un *holistic approach* di elevata valenza simbolica-espressiva. Le scelte politiche europee stanno rapidamente virando, infatti, da un originario approccio minimalista – improntato al criterio del *minimum standard* e rappresentato dalla disciplina contenuta nella direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente¹ – ad una logica repressiva "a tutto campo", fortemente limitativa della discrezionalità legislativa interna ed espressione di un diritto penale di lotta.

¹ Dir. 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, 19.11.2008, in www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0099.

Nella consapevolezza dell'ampiezza e della complessità dell'orizzonte tematico, lo scopo della presente indagine è quello di dar conto dei tratti più significativi del mutamento di approccio metodologico in atto, valutandone punti di forza e criticità, anche in sede di recepimento interno.

2. Al di là dei pur numerosi interventi settoriali², a livello europeo la principale fonte di riferimento in materia di criminalità ambientale è ancora oggi rappresentata dalla direttiva 2008/99/CE³. Profondamente influenzata dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1998 sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale⁴ e dai principi fondamentali elencati all'art. 191 TFUE⁵, la direttiva rappresentò all'epoca una svolta storica⁶, ponendo per la prima volta a carico degli Stati membri l'obbligo di criminalizzazione delle forme più significative d'inquinamento antropico. In tale occasione, il legislatore europeo aveva scelto di limitare, in applicazione del criterio del *minimum standard*⁷, lo strumento penalistico alle ipotesi più gravi, ritenute assolutamente bisognose di tutela, lasciando liberi gli Stati membri di dettare ulteriori fattispecie nei casi ritenuti meritevoli. In linea con una simile impostazione, sul piano

² Tra gli interventi settoriali, v. il reg. (UE) 21.10.2009 n. 1069, reg. (CE) 3.10.2002 n. 1774, la dir. 2009/123/CE; il reg. (UE) del 25.2.2011 n.142, il reg. (UE) 31.3.2011 n. 333, il reg. (UE) 10.12.2012 n. 1179, la dir. 2010/75/UE, il reg. (UE) 25.7.2013 n. 715, la dec. 26.3.2013, la dir. 2013/2/UE, il reg. (UE) 17.12.2014, la dir. 10.7.2015 n.1127, la dec. 18.12.2014 n. 955 UE, il reg. (UE) 18.12.2014 n. 1357.

³ Dir. 2008/99/CE, *cit.*

⁴ Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (STE n. 172), 4.11.1998, in www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty_detail&treaty-num=172.

⁵ Tra i principi fondamentali in materia di politica ambientale elencati all'art.191TFUE, v. i principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga" ("*polluters pay*" o "*pollueur-payeur*"). In generale, per una ricostruzione, anche in chiave storica, delle competenze delle Istituzioni europee in materia di criminalità ambientale, v. G. Stea, *Le coordinate sovranazionali del diritto penale dell'ambiente*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, a cura di L. Cornacchia - N. Pisani, Bologna 2018, 12 ss.

⁶ Così, v. C. Ruga Riva, *Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: grandi novità per le persone giuridiche, poche per le persone fisiche*, in www.penalecontemporaneo.it 29.4.2011, 1 ss. Prima di tale atto, si deve comunque ricordare che il Parlamento europeo e il Consiglio avevano già dettato alcune linee-guida nella gestione della politica ambientale europea con la dir. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035. Preso atto del fatto che «nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute» (cons. § 2), la direttiva stabilì che non tutte le forme di «danno ambientale» o della sua «minaccia imminente» potessero essere riparate attraverso la responsabilità civile, essendo tale strumento inadatto a fronteggiare fenomeni di inquinamento a carattere diffuso difficilmente collegabili all'attività di «singoli operatori» (art. 4). Dal dettato normativo della direttiva del 2004 emerge chiaramente la *logica di compromesso* ad essa sottesa: dopo aver ammesso che la prevenzione e la riparazione dei danni ambientali contribuiscono a realizzare gli obiettivi della politica ambientale europea, si chiarisce che le azioni devono pur sempre svolgersi compatibilmente con lo «sviluppo sostenibile» (art 11 TFUE).

⁷ In ossequio alle regole previste in tema di competenza normativa concorrente ai sensi dell'art. 4 § 2 lett. e) TFUE, la direttiva «detta soltanto norme minime, gli Stati membri hanno facoltà di mantenere in vigore o adottare misure più stringenti finalizzate ad un'efficace tutela penale dell'ambiente» purchè compatibili con il Trattato (cons. § 12).

della tecnica di tipizzazione ci si orientò a favore della previsione di fattispecie di danno e di pericolo concreto, privilegiando il ricorso ad espressioni lessicali in grado di connotare l'offesa in termini di particolare intensità⁸ e limitando - al fine di circoscrivere l'area del rischio consentito - la punibilità alle sole condotte intenzionali o gravemente negligenti poste in essere in modo illecito («unlawful»). L'esigenza - finora privilegiata a livello europeo - di punire inquinamenti qualificati dal danno e dal pericolo concreto per l'ambiente ha risposto ad un'opzione di politica criminale che concepisce lo strumento penale come *extrema ratio*.

A distanza di quindici anni dall'adozione di tale atto, la Commissione europea⁹ ha messo in evidenza non solo il mancato raggiungimento dell'obiettivo originariamente prefissato dalla direttiva - ossia quello di una sufficiente armonizzazione delle legislazioni penali nazionali in tema di criminalità ambientale -, ma, più in generale, l'inadeguatezza del modello europeo di tutela rispetto alle sfide attuali poste dall'accentuarsi della crisi climatica. Del resto, non sorprende che tale modello risulti oggi inadeguato, non solo per l'aggravarsi dell'emergenza, ma anche in considerazione del fatto che la direttiva del 2008 fu adottata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e cioè, nell'ambito di un quadro normativo ben diverso da quello attuale, che assegna invece all'Unione competenze penali più ampie¹⁰.

3. Nonostante i controlli sempre più incisivi da parte della Corte GUE¹¹, il recepimento della direttiva 2008/99/CE all'interno dell'Unione è avvenuto in modo assai disomogeneo.

⁸ V., a tal proposito, l'art. 3 dir. 2008/99/CE, rubricato «*infrazioni*», che limita l'intervento penale ai casi di «*danni rilevanti*» e di «*significativo deterioramento*». Le fattispecie sono per lo più costruire come reati di evento (v., ad es., lo scarico, l'emissione o altro tipo di rilascio di materiali pericolosi nell'aria, nel terreno o nell'acqua o la raccolta, trasporto, recupero o smaltimento di rifiuti pericolosi). Sono, invece, reati di condotta, ad es. la spedizione di quantità rilevanti di rifiuti e il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati.

⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione -valutazione della dir. 2008/99/CE, 28.10.2020, in www.eur-lex.europa.eu. La valutazione *ex post* della direttiva è stata guidata da quattro criteri principali: a) efficacia (valutazione del conseguimento degli obiettivi della direttiva), b) efficienza (valutazione se i benefici derivanti dal fatto di avere e attuare la direttiva giustificano i costi), c) coerenza (con altre pertinenti normative e politiche dell'UE in materia penale e ambientale, nonché con gli obblighi internazionali dell'UE) e d) pertinenza (pertinenza degli obiettivi originari della direttiva alla luce delle esigenze attuali e future). La valutazione ha, inoltre, tenuto conto degli impatti sociali ed economici per i diversi gruppi di *stakeholders*. Per approfondimenti, v. L. Siracusa, *Prospettive di riforma della tutela penale dell'ambiente nel diritto europeo e sovranazionale*, in *Lexambiente - Riv. trim.* 2021, 3, 11 ss.

¹⁰ Così, L. Siracusa, *Osservazioni sulla proposta di riforma dei reati ambientali del Gruppo di studio dell'Associazione dei professori di diritto penale*, *La riforma dei delitti contro la persona. Atti dei seminari*, a cura di AIPDP e DIPLaP, 2023, 889 ss.

¹¹ Tra gli interventi più significativi della Corte di giustizia aventi ad oggetto la disciplina nazionale, v. C.G.UE, 25.6.1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e altri; C.G.UE, 11.11.2004, causa C-457/02, Niselli, in www.curia.europa.eu. Per approfondimenti, v. F. Consulich, *Il giudice e il mosaico. La tutela dell'ambiente, tra diritto dell'Unione e pena nazionale*, in www.lalegislazionepenale.eu 27.7.2018; M. Onida, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in www.federalismi.it,

Le cause sono da attribuirsi, *in primis*, alla mancata definizione di alcuni, cruciali, concetti funzionali alla delimitazione dell'area del penalmente rilevante. La scelta di prevedere una struttura normativa scarna (solo dieci articoli) e di ricorrere a nozioni volutamente elastiche e flessibili, volte a consentire ampi margini di discrezionalità agli Stati membri nel recepimento del dettato normativo e di adeguamento alle specifiche esigenze nazionali, nel medio-lungo termine si è rivelata inadeguata rispetto allo scopo di dettare una disciplina europea omogenea. Si pensi al concetto di "danno ambientale": l'assenza di parametri qualitativi o quantitativi cui fare riferimento per qualificarne l'intensità ha permesso agli Stati membri di adottare norme fortemente diversificate quanto ai contenuti dell'offesa tipica¹², interpretando in modo eterogeneo i requisiti di «*substantial damage*»¹³ alle matrici ambientali, alla flora o alla fauna e di «*significant deterioration*»¹⁴ di un *habitat* protetto.

Nella maggior parte dei casi, gli Stati membri hanno scelto di ricorrere ad una trasposizione quasi pedissequa di tali concetti, con la conseguenza di demandare al formante giurisprudenziale nazionale il compito di definire gli effettivi contorni dell'offesa penalmente rilevante. Così, ad es., in Germania¹⁵, l'apprezzamento dell'offensività della condotta tipica è stato affidato ad un dato valutativo («*bedeutender Umfang*»), per cui, in assenza di parametri numerici, la giurisprudenza ha ritenuto significativo il danno ambientale che comporti un deterioramento visibile o comunque un peggioramento rispetto alla situazione precedente. In modo non dissimile, nell'ordinamento italiano¹⁶ - in relazione al reato di disastro ambientale di

2020, 92 ss.; F. Viganò, *Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *DPP* 2005, 1433 ss. Per una disamina di alcune pronunce della Corte EDU, v. anche E. Mazzanti, *La protezione penale dell'ambiente come diritto umano. Inquadramento e rilievi critici*, in www.la legislazione penale.eu 25.6.2019.

¹² Così, C. Ruga Riva, *I reati ambientali, La riforma dei delitti contro la persona*, cit., 824 ss.

¹³ Art. 3, dir. 2008/99/CE, cit.

¹⁴ Art. 3, dir. 2008/99/CE cit.

¹⁵ Per una disamina della legislazione penale ambientale in Germania, v. R. Börner, *Umweltstrafrecht*, Berlin 2020, 169 ss.; M. Möhrenschrager, *Revision des Umweltstrafrechts. Das zweite Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität*, in *NStZ*, 1994, 12, 513 ss.; K. Lienert, *Die Europäische Verwaltungszakzessorietät des Umweltstrafrechts*, Baden-Baden 2022, 26 ss.; C. Ruga Riva, *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Lexambiente - Riv. trim.*, 2018, 4, 5 ss.; B. Weißer, *La responsabilità penale ambientale dei dirigenti d'impresa nel sistema tedesco*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, cit., 739 ss. Rispetto agli altri Stati europei, la Germania si è contraddistinta per "anzianità", nel senso che, già nel 1980, sono state inserite nel codice penale alcune fattispecie incriminatrici in materia ambientale.

¹⁶ Sui problemi d'indeterminatezza relativi alla qualificazione dell'intensità del danno ambientale, v. la questione di legittimità costituzionale, dichiarata manifestamente infondata, dell'art. 452-bis Cp per supposto contrasto con gli artt. 25 e 117 Cost. (Cass. 30.1.2020 n. 9736, in www.dejure.it). In dottrina, sul problema della determinatezza nei reati ambientali, v. A. Gargani, *Fattispecie deprivate. Disastri innominati e atipici in materia ambientale*, in www.la legislazione penale.eu 3.2.2020; Id., *Esposizione ad amianto e disastro ambientale tra diritto vivente e prospettive di riforma*, in www.la legislazione penale.eu 4.4.2016; E. Mazzanti, *Sulle spalle dei giganti. Un breve itinerario nel diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. ambiente* 2022, 3, 4 ss.; F. Venturi, *Tanto tuonò che piovve: il disastro innominato "ambientale" come reato eventualmente permanente. Analisi critica della giurisprudenza di legittimità in materia di inquinamento storico e progressivo*, in www.la legislazione penale.eu 29.4.2022. Sia consentito rinviare anche a D. Perrone, *Diritto penale*

cui all'art. 452-*quater* Cp – si è scelto di fare riferimento ad un parametro parzialmente valutativo, come quello dell'irreversibilità del danno.

Altri legislatori europei hanno cercato, invece, di assicurare determinatezza al concetto di rilevanza del danno ambientale. Così, nell'ordinamento austriaco si è preferito fare riferimento a valori monetari, considerando "significativo", nella fattispecie di inquinamento doloso di cui al § 181 Cp¹⁷, il danno che comporti una spesa di ripristino superiore ad Euro 50.000. Nell'ordinamento francese, si è scelto piuttosto di connotare il danno ambientale in termini di durata: così, nel 2021¹⁸ con l'introduzione nel codice dell'ambiente, all'art. L231-3, del reato di *écocide*, sono stati considerati durevoli i danni suscettibili di durare almeno sette anni.

Un *deficit* di omogeneità è emerso anche sul piano della tecnica di tipizzazione delle fattispecie: mentre alcuni Stati, come la Germania¹⁹, hanno scelto di articolare la tutela ambientale in distinte previsioni incriminatrici, relative rispettivamente all'inquinamento dell'acqua, del suolo, dell'aria ecc., a seconda della specifica matrice ambientale coinvolta; altri invece (ad es., Italia²⁰ ed Austria²¹) hanno preferito ricorrere ad una tutela unitaria del bene giuridico attraverso la previsione di un'unica fattispecie di danno o pericolo concreto, suscettibile di ricomprendere tutte le matrici ambientali, la flora e la fauna.

ambientale e "ticking time bombs" interpretative: tra tensioni nuove ed antiche, sotto il profilo della prevedibilità ex art. 7 CEDU, in www.lalegislazionepenale.eu 30.12.2021.

¹⁷ Il § 181 del codice penale austriaco incrimina l'inquinamento doloso dell'ambiente, con la pena detentiva fino a tre anni. La fattispecie è strutturata come reato di pericolo concreto. Il co. 2 punisce con pena più severa (da sei mesi a cinque anni di pena detentiva) le stesse condotte ove anziché pericolo causino il danno ambientale. In generale, in relazione all'ordinamento penal-ambientale in Austria, v. C. Ruga Riva, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 10 ss.

¹⁸ Si fa riferimento alla l. 22.8.2021 n. 1103 sulla lotta contro il cambiamento climatico, che ha introdotto nell'ordinamento francese il reato di ecicidio, in base al quale si punisce, con una struttura assimilabile a quella dei reati aggravati dall'evento, colui che intenzionalmente – in conseguenza dell'inquinamento punito dall'art. L231-1 o dell'abbandono di rifiuti punito dall'art. L231-2 – produce danni alle matrici ambientali gravi e durevoli. In commento, v. G. Beaussonie, *Sauver l'environnement par le droit pénal?*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2022, 4, 873 ss., e, in italiano, M. Poggi D'Angelo, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecicidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, in www.lalegislazionepenale.eu 3.3.2023, 19 ss.

¹⁹ Nello specifico, per quanto riguarda la punibilità dell'inquinamento, sono previste nell'ordinamento tedesco diverse figure incriminatrici, riferite specificamente alle singole matrici ambientali. Tendenzialmente si tratta di reati di danno: solo le fattispecie di inquinamento atmosferico e di gestione non autorizzata di rifiuti sono costruite (anche) come fattispecie di pericolo, in particolare come ipotesi di pericolo astratto. Per approfondimenti, v. § 324 StGB che punisce l'inquinamento idrico («*Gewässerunreinigung*»), il § 324a StGB che punisce la contaminazione del suolo («*Bodenunreinigung*»), il § 325 StGB che incrimina il c.d. inquinamento atmosferico («*Luftunreinigung*»), il § 326 StGB che punisce la gestione non autorizzata di rifiuti pericolosi («*Unerlaubter Umgang mit Abfällen*»), il § 325a StGB che punisce l'inquinamento da rumori e vibrazioni. Quest'ultima fattispecie contempla un'ipotesi di inquinamento non espressamente prevista dal legislatore italiano, che – secondo C. Ruga Riva, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 5 ss. – potrebbe essere ricompresa nell'art. 452-*bis* Cp, trattandosi di delitto a forma libera.

²⁰ In Italia, v. artt. 452-*bis* Cp e 452-*quater* Cp.

²¹ V. § 180 del codice penale austriaco, in www.jusline.at/gesetz/stgb.

Inoltre, nonostante la direttiva sia ricorsa prevalentemente allo schema delle fattispecie di danno e di pericolo concreto, alcuni Stati hanno ritenuto che la scelta di limitare la sanzione penale ai soli casi in cui il danno ambientale si fosse già verificato (o comunque ne sussistesse in concreto il pericolo) fosse eccessivamente cauta. A seguito dell'aggravarsi della crisi climatica, l'opzione di limitare lo strumento penale - secondo il *minimalist approach* - ai soli casi di rilevante offensività è stata giudicata da alcuni ordinamenti *ex post* inidonea ad assicurare una protezione effettiva del bene giuridico: si è ritenuto, così, necessario integrare il modello di tutela penale con delle fattispecie incriminatrici strutturate secondo lo schema dei reati di pericolo astratto, al fine di anticipare la soglia di punibilità ad uno stadio prodromico rispetto alla verifica del danno, attuale o potenziale. Emblematico, in tal senso, l'esempio tedesco: il § 330a StGB²² punisce, con la pena detentiva da uno a dieci anni, chiunque diffonde o rilascia sostanze tossiche o che possono diventarlo, in modo tale da mettere in pericolo di morte o di grave pregiudizio alla salute di un uomo ovvero alla salute di un gran numero di persone. Strutturata secondo il modello penalistico puro²³, la fattispecie di pericolo non contiene una clausola volta a delimitare il rischio consentito, essendo del tutto assente il riferimento alla violazione di leggi o provvedimenti amministrativi.

Una scelta parzialmente affine, nel senso della previsione di una fattispecie di c.d. pericolo ipotetico o "potenziale", «*a medio camino entre el peligro concreto y el peligro abstracto*»²⁴, è stata compiuta anche dall'ordinamento spagnolo con la previsione del *delito ecológico* (art. 325 Cp)²⁵, attraverso la quale si punisce, con la pena della

²² Il § 330a StGB incrimina, sotto la rubrica «*Schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften*», chi diffonde o rilascia sostanze che contengono veleni o che possono generarli e in tal modo cagiona il pericolo di morte o di un grave pregiudizio alla salute di un uomo o il pericolo di un danno alla salute per un gran numero di persone. La pena detentiva è da uno a dieci anni. Se con il fatto l'autore causa la morte di un uomo, si applica la pena detentiva non inferiore a tre anni. Il reato è punito anche a titolo di colpa e, in questo caso, la pena detentiva è fino a cinque anni in alternativa alla pena pecuniaria.

²³ Così, A. Di Landro, *L'abusività della condotta nei reati ambientali. Questioni de iure condito e de iure condendo*, in *Lexambiente - Riv. trim.*, 2023, 3, 35 ss. In proposito, mentre il legislatore tedesco ha previsto un'unica figura di reato (§ 330 StGB), il legislatore italiano ha distinto il caso delle morti e delle lesioni nell'art. 452-ter Cp dal pericolo per la salute di un numero indeterminato di persone nella fattispecie di disastro (art. 452-quater Cp).

²⁴ TS 1.4.2003 n. 388, in *www.supremo.vlex.es*, secondo cui è sufficiente dimostrare, ai fini dell'integrazione del reato, l'idoneità della condotta di mettere in pericolo il bene giuridico protetto; STS 2.3.2012, n. 152 secondo cui «*la técnica más adecuada de protección del medio ambiente frente a las transgresiones más graves, que puedan constituir infracciones penales, es la de los delitos de peligro, pues la propia naturaleza del bien jurídico "medio ambiente" y la importancia de su protección exige adelantarla antes de que se ocasione la lesión*»; v. anche, in senso parzialmente difforme, TS 29.11.2006, n. 1182 che ha qualificato il delitto ecologico come reato di pericolo concreto.

²⁵ La fattispecie era stata inizialmente inserita nel codice penale con la riforma del 1983 (*Ley Orgànica*, 23.6.1983 di riforma del codice penale del 1973) tra i delitti contro la salute pubblica - e successivamente, con la *Ley Orgànica* 23.11.1995, n. 10, è stata collocata nell'apposito tit. XVI c.p., intitolato «*De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente*». Per una completa ricostruzione storica della fattispecie si rinvia a P. Pantalone, *La tutela dell'ambiente nell'ordinamento*

reclusione da sei mesi a due anni di reclusione e la multa²⁶, colui che, contravvenendo alle leggi o ad altre disposizioni di carattere generale poste a tutela dell'ambiente, provochi o realizzi direttamente o indirettamente una vasta gamma di condotte²⁷ che, di per sé o congiuntamente ad altre, causino o possano causare danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo, delle acque, della flora o della fauna.

Nel 2021²⁸, anche nell'ordinamento francese è stata introdotta una fattispecie di pericolo in materia ambientale: si è trattato, peraltro, della prima volta in cui una fattispecie di pericolo è stata prevista nella legislazione francese a tutela esclusiva di beni giuridici superindividuali e collettivi. Nella convinzione che forme di tutela penale in materia ambientale affidate per lo più a fattispecie caratterizzate da una marcata dipendenza con l'attività amministrativa siano inadeguate, il legislatore francese ha voluto arretrare la soglia di punibilità introducendo nel *code de l'environnement* - all'art. L173-3-1 - il delitto di *mise en danger*, in base al quale si punisce, con una pena di tre anni di pena detentiva e di Euro 250.000 di pena pecuniaria, chiunque, commettendo uno dei fatti previsti ai reati comuni di cui agli artt. L173-1 e L173-2 (relativi allo svolgimento di determinate attività a rischio per l'ambiente senza autorizzazione o in violazione di essa) metta in pericolo attuale grave e duraturo la fauna, la flora o la qualità dell'acqua.

Approcci differenti nell'attuazione interna degli Stati membri sono stati seguiti anche nel recepimento della clausola d'illiceità speciale prevista dalla direttiva, dato che, in alcuni casi, gli ordinamenti hanno genericamente richiamato la contrarietà a

spagnolo, in F. Fracchia, *Il diritto ambientale comparato*, in www.federalismi.it 2017, 53 ss.; C. Ruga Riva, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 12 ss.; B. Romero Flores, *La tutela dell'ambiente nel sistema penale spagnolo, Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, cit., 696 ss.

²⁶ Ai sensi dell'art. 50 del codice penale spagnolo la multa deve essere determinata con il metodo c.d. "per tassi giornalieri". Sotto il profilo sanzionatorio, alcuni Autori hanno criticato l'equiparazione tra evento di pericolo ("possano causare danni") ed evento di danno ("causino danni") prevista dalla fattispecie, dato che, sanzionando in egual misura un danno effettivo e un mero pericolo, si reca un *vulnus* al principio di proporzionalità, oltre che non incentivare l'autore del reato a diminuire o mitigare gli effetti della propria condotta, essendo lo stesso sottoposto alle medesime sanzioni indipendentemente dalle conseguenze dannose provocate. Così E. Hava García, *Modificaciones en delitos ambientales*, in AA. VV., *Comentarios a la Reforma del Código penal de 2015*, Valencia 2015, 658 ss.

²⁷ L'elenco delle condotte deve considerarsi esemplificativo: tra le condotte menzionate rientrano le emissioni, gli scarichi, le radiazioni, le estrazioni o gli scavi, gli insabbiamenti, i rumori, le vibrazioni, le infiltrazioni o i depositi nell'atmosfera, nel suolo, nel sottosuolo o nelle acque terrestri, sotterranee o marittime. Ad avviso della giurisprudenza spagnola, il reato può essere integrato anche attraverso l'omesso impedimento: v. STS 27.1.1999 n. 105, in www.supremo.vlex.es.

²⁸ La riforma è stata attuata dalla l. 22.8.2021 n. 1103 sulla lotta contro il cambiamento climatico, cit. Con la riforma, il legislatore ha introdotto, all'interno del *Code de l'environnement*, alcune disposizioni penali, al fine di rafforzare l'apparato repressivo del diritto ambientale, punendo più efficacemente gli attentati al bene ambiente. In generale, in relazione all'ordinamento penal-ambientale in Francia, v. F. Rousseau, *Tecnica ed etica nel diritto penale francese dell'ambiente*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, cit., 734 ss.; C. Ruga Riva, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., 15 ss.; M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Parigi 2019, 1266 ss.; D. Guihal-T. Fossier-J.-H. Robert, *Droit répressif de l'environnement*, Parigi 2021, *passim*; L. Siracusa, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano 2007, 102 ss.

norme di *soft law*, come le *best aviable techniques* (c.d. BAT) o a decisioni della pubblica autorità²⁹; mentre in altri, si è fatto riferimento solo alla violazione della normativa richiamata in direttiva relativamente ad alcuni specifici settori come l'inquinamento atmosferico, idrico, da rifiuti, senza ricomprendere i settori non espressamente menzionati (come quello della sicurezza sul lavoro, dell'incolumità pubblica o della salute in generale). Tra gli ordinamenti che hanno accolto un'interpretazione particolarmente estensiva della clausola d'illiceità speciale rientra l'Italia, che ha tradotto il termine «*unlawful*» previsto all'art. 2 della direttiva con l'espressione «*abusivamente*»³⁰. Com'è noto, la S.C.³¹ ha accolto un concetto assai ampio del concetto di abusività, comprensivo non soltanto delle condotte poste in essere in violazione di leggi statali o regionali, ancorchè non strettamente pertinenti al settore ambientale, ma anche di quelle realizzate in assenza o in violazione dell'autorizzazione amministrativa ovvero in presenza di un'autorizzazione priva dei requisiti formali. Nel nostro ordinamento si è giunti a ricomprendere nel concetto di abusività anche i fatti compiuti nell'alveo di attività formalmente autorizzate, ma frutto di atti penalmente rilevanti (come per effetto di un atto corruttivo): ipotesi viceversa non compresa nella direttiva europea³².

Infine, ad accrescere il livello di frammentazione ha contribuito anche l'eterogeneità di pene principali e accessorie previste da ciascuna legislazione nazionale a corredo della risposta penale. Dopo aver genericamente richiesto che i fatti elencati fossero puniti con sanzioni «*efficaci, proporzionate e dissuasive*» (art. 5), la direttiva non ha indicato né dei criteri guida né delle cornici edittali, consentendo agli Stati membri di procedere a propria discrezione nella scelta del tipo e delle misure di pene da comminare. Ne è derivato un quadro talmente variegato da rendere impossibile la comparazione, con evidenti *gap* a livello di *enforcement*, soprattutto per quanto riguarda le pene pecuniarie.

²⁹ Così, ad es., il legislatore tedesco ha chiarito al § 330d, n. 4, StGB che deve considerarsi illecita anche una condotta posta in essere in violazione di un atto amministrativo esecutivo e, financo, di un contratto di diritto pubblico.

³⁰ Così, v. A. Di Landro, *L'abusività della condotta nei reati ambientali*, op. cit., 10 ss., il quale richiama i lavori parlamentari nel corso dei quali si sottolineò come la clausola in oggetto sembrava prestarsi a "coprire" anche norme regolamentari o di divieto appartenenti a settori potenzialmente collegati, ma ritenuti differenti dall'ambiente *stricto sensu* inteso: si pensi alle disposizioni in materia di igiene e di sicurezza sul lavoro, o in materia urbanistica, edilizia, paesaggistica, ecc. In senso critico, v. le obiezioni di G. Amendola, *Ma cosa significa davvero disastro ambientale abusivo?* in *Lexambiente - Riv. trim.* 27.3.2015.

³¹ Cass. 30.3.2017, n. 15865, in *RP* 2017, 430, con nota di E. Fassi, *Brevi note sul delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452 bis. La Corte di Cassazione conferma l'estensione della interpretazione degli elementi costitutivi già operata nel precedente arresto*, in *RP* 2017, 765 ss.

³² In relazione al concetto di abusività, il legislatore nazionale ha tradotto in forma espansiva l'*input* della direttiva, mediante l'introduzione di un concetto «*letteralmente 'aperto' alle incursioni dell'ermeneutica*» che «*sposta impropriamente i confini del 'rischio consentito', tradendone le finalità*»: così, C. Perini, *Rischio consentito e discrezionalità amministrativa: un confine conteso della responsabilità penale per il 'modo' di produzione*, in *Legalità e diritto penale dell'economia. Studi in onore di Alessio Lanzi*, a cura di A. Cadoppi- P. Veneziani- P. Aldrovandi, Roma 2020, 485 ss.

4. Di fronte ad uno scenario così poco rassicurante, non sorprende che in Europa, a partire dalla *Conferenza sul futuro*³³, si registri un certo “fermento riformatore”. In particolare, con l’avvio del *Green Deal* europeo³⁴, le Istituzioni si sono impegnate ad intensificare gli sforzi contro la criminalità ambientale. Nell’ambito di quello che è stato definito dalla stessa Commissione europea come un “approccio strategico olistico”, quest’ultima ha precisato che «*se gli Stati non includeranno la lotta alla criminalità ambientale tra le priorità del programma in materia di applicazione a livello sia nazionale sia transfrontaliero in tutta l’UE, non sarà possibile compiere progressi duraturi nel contrasto alle trasgressioni*»³⁵. Conformemente, nella strategia dell’UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025³⁶, la lotta alla criminalità ambientale è stata indicata come un obiettivo prioritario.

Probabilmente, l’intento perseguito dalle Istituzioni europee in tema di politica ambientale, nella direzione dell’implementazione della tutela e dell’armonizzazione della disciplina tra gli Stati membri, è anche quello di voler contrastare una certa refrattarietà, nota come c.d. effetto NIMBY (*Not In My BackYard*)³⁷ degli ordinamenti - anche di quelli europei, non essendo un fenomeno circoscritto alle economie emergenti - all’implementazione dei limiti di sostenibilità per paura di porre un freno eccessivo al processo d’industrializzazione. Nel processo di rielaborazione e di *enforcement* delle regole minime comuni in tema di criminalità ambientale, la partita

³³ La Conferenza sul futuro dell’Europa ha preso avvio con la sottoscrizione della Dichiarazione Comune sulla Conferenza sul futuro dell’Europa del 10.4.2021. Il risultato finale della Conferenza – secondo M. F. Tropea, *Ambiente e pubblici servizi nell’Europa della rivoluzione verde e della transizione ecologica: le conclusioni della conferenza sul futuro dell’Europa*, in *RGiurEdilizia* 2023, 3, 163 ss. - è stato fortemente condizionato dalla crisi che l’Europa ha dovuto affrontare con la pandemia da Covid-19.

³⁴ Adottato a seguito della dichiarazione dell’emergenza climatica nel novembre 2019 da parte del Parlamento europeo, il *Green Deal* europeo è un documento di indirizzo politico contenente la *roadmap* per affrontare i cambiamenti climatici e il degrado ambientale. In particolare, contiene la tabella di marcia per raggiungere l’obiettivo intermedio di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030 e l’obiettivo finale della neutralità climatica, ossia un saldo netto delle emissioni pari a zero da ottenere attraverso la compensazione di tutte le emissioni antropogeniche di gas serra con la creazione di serbatoi di carbonio, in Europa entro il 2050. Per approfondimenti, v. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Rafforzare la lotta alla criminalità ambientale*, Bruxelles, 15.12.2021, COM(2021), 814 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0814>, 2.

³⁶ Nella sua comunicazione del 14.4.2021, COM(2021) 170 final, *Strategia dell’UE per la lotta alla criminalità organizzata*, COM(2021) 170 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0170>, la Commissione europea ha sottolineato la necessità di migliorare il quadro normativo, di rafforzare la capacità delle autorità di contrasto a livello nazionale e dell’UE per contrastare più efficacemente la criminalità ambientale e di intensificare ulteriormente la cooperazione tramite le reti europee per il controllo ambientale.

³⁷ L’espressione venne coniata sul finire degli anni Ottanta per indicare l’opposizione di una parte della comunità ad ospitare opere di interesse generale sul proprio territorio (come l’installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili), pur riconoscendone, a volte, la desiderabilità sociale.

- prima di tutto culturale - portata avanti oggi dalle Istituzioni europee sembra giocare nella lotta a quelle politiche nazionali poco sensibili alle sfide poste dalla *green-economy* ed alla tutela dei *commons*³⁸.

E' in un simile contesto ed in attuazione degli obiettivi di un potenziamento della tutela penale in funzione di contrasto dei fenomeni di criminalità ambientale che sono state elaborate alcune interessanti proposte di riforma.

4.1. Nell'ambito del pacchetto di iniziative adottate in attuazione del *Green Deal*, il 15.12.2021 la Commissione ha presentato al Parlamento Europeo e al Consiglio una proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente³⁹, volta a sostituire la precedente direttiva 2008/99/CE. La *proposal* adottata in forza dell'art. 83, § 2, TFUE, è ora al vaglio delle Istituzioni europee nell'ambito della procedura legislativa ordinaria⁴⁰.

In particolare, con l'obiettivo di raggiungere un accordo politico entro il 2023⁴¹, i negoziati tra il Parlamento europeo ed il Consiglio, iniziati nel maggio 2023, si sono conclusi positivamente in data 16.11.2023⁴². In tale occasione, il trilatero⁴³ ha raggiunto

³⁸ Sul bene giuridico ambientale come bene comune dopo la riforma costituzionale e le relative criticità, v. G. Rotolo, *Beni comuni come beni giuridici: una prospettiva critica*, in www.la legislazione penale.eu 13.2.2023.

³⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, firmata dalla Commissione europea a Bruxelles, 15.12.2021 COM(2021) 851 final, e disponibile anche in italiano in www.eur-lex.europa.eu. In commento, v. A. Rizzo, "Criminalizing" environmental wrongdoings under European Union law: a proposal from the European Commission in the light of old and new challenges, in www.rivista.eurojus.it 2022, 1, 69 ss.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 294 TFUE, la procedura legislativa ordinaria prevede l'azione congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio, in generale su una proposta della Commissione europea. In particolare, nel settembre 2022, il Comitato economico e sociale europeo ha espresso un parere positivo sulla proposta di direttiva (www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52022AE0089); nel marzo 2023 sono stati presentati dal Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, del 28.3.2023, disponibile in italiano www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html#_section2). In seno al Consiglio, invece, nel maggio 2022 è stato raggiunto e approvato un accordo sugli artt. 2, 3 e 4 in ordine alle definizioni di reati ambientali (v. *partial general approach*, 30.5.2022, in www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9374-2022-INIT/en/pdf). Il 9.12.2022 il Consiglio ha adottato il suo orientamento generale sulla proposta, che ha costituito il mandato per i negoziati con il Parlamento europeo nel contesto della procedura legislativa ordinaria. Il 7.12.2023 la Commissione Juri in seno al Parlamento europeo ha votato il testo licenziato il 16.11.2023 dal trilatero.

⁴¹ Così, Commissione europea, Raccomandazione di Decisione del Consiglio che autorizza la Commissione europea a partecipare, a nome dell'Unione europea, ai negoziati su una convenzione del Consiglio d'Europa che annulla e sostituisce la convenzione del 1998 sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (STE n. 172), 7.7.2023, COM(2023) 419 final, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0419_2.

⁴² Il testo sui cui si è raggiunto il consenso provvisorio è disponibile in www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/16/environmental-crime-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law.

⁴³ Nell'ambito della procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea, un trilatero è un negoziato interistituzionale informale che riunisce rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea. L'obiettivo di un trilatero è quello di raggiungere un accordo provvisorio su una proposta legislativa accettabile sia per il Parlamento che per il Consiglio.

un accordo politico sul testo della nuova direttiva, che dovrà ora passare all'esame rispettivamente del Parlamento europeo e del Consiglio, prima della votazione finale.

Quanto alle dichiarazioni d'intenti, l'atto sembra prendere le distanze dalla linea d'impostazione adottata dalla direttiva del 2008, dichiarando, nei considerando⁴⁴, di ritenere essenziale, come obiettivo strategico, l'integrazione del principio di prevenzione con quello di precauzione⁴⁵.

Nel merito, il progetto sembra andare nella direzione di un ampliamento degli obblighi di tutela e di una ristrutturazione degli obblighi di incriminazione già esistenti, oltre alla riduzione degli spazi di discrezionalità lasciati agli Stati membri. L'obiettivo - almeno nelle intenzioni - è chiaro: al fine di armonizzare la disciplina delle singole legislazioni e di evitare eccessive discrepanze nella lotta alla criminalità ambientale in Europa, la nuova direttiva si propone di introdurre dei vincoli più stringenti nella tipizzazione delle fattispecie, sia attraverso l'introduzione di previsioni più dettagliate, sia attraverso la definizione di alcuni concetti che, in passato, hanno dato adito a dubbi interpretativi.

In primo luogo, per quanto riguarda il catalogo di reati ambientali, all'art. 3 della proposta sono stati inserite molte nuove fattispecie, come il commercio di prodotti pericolosi, l'esecuzione di progetti illegali, il riciclaggio di navi, lo scarico di sostanze inquinanti effettuato dalle navi, l'estrazione di acque⁴⁶, l'introduzione di specie esotiche e la produzione e il rilascio di gas fluorurati ad effetto serra, oltre a quelle già previste nella direttiva del 2008⁴⁷.

Estremamente dibattuta è stata la questione dell'inserimento, tra i nuovi reati, dell'ecicidio: inizialmente menzionato solo incidentalmente tra i considerando nel testo licenziato dalla Commissione europea nel 2021⁴⁸, tale illecito è stato poi inserito in una proposta di emendamento della Commissione giuridica del Parlamento europeo

⁴⁴ V. cons. §1a, progetto di direttiva, cit.

⁴⁵ Il principio di precauzione è stato aggiunto, con il Trattato di Maastricht del 1992, all'art. 191, § 2, TFUE tra i principi ispiratori in materia di politica europea ambientale. Il principio impone di adottare tutte le misure necessarie per azzerare o contenere la minaccia ambientale giungendo se necessario all'astensione dallo svolgimento dell'attività rischiosa.

⁴⁶ In relazione alla fattispecie di estrazione illegale di acque, la Commissione giuridica del Parlamento europeo ha proposto nel marzo 2023 un emendamento, poi non accolto, prevedendo all'estrazione venisse affiancata anche la condotta di contaminazione delle acque superficiali o sotterranee. Per approfondimenti, v. la relazione disponibile in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html#_section2.

⁴⁷ Tra i reati elencati nella dir.2008/99/CE e compresi anche nella proposta del 2021 rientrano, ad es., lo scarico, emissione o immissione di sostanze pericolose nell'aria, nel suolo o nell'acqua, la spedizione illegale di rifiuti, il deterioramento di un *habitat* in un sito protetto. Tra i reati invece già previsti, ma parzialmente modificati rientrano, ad es., la raccolta illecita di rifiuti e la produzione e l'uso di sostanze lesive dell'ozono.

⁴⁸ Al cons. § 16 della proposta del 2021 l'ecicidio veniva definito come «*un'offesa criminosa all'ambiente la quale causi gravi e diffusi, o gravi e di lunga durata ovvero gravi ed irreversibili danni alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità dell'acqua, o ancora alla biodiversità, alle utilità e funzioni di un ecosistema, o alla flora o alla fauna tal offesa dovrebbe essere considerata un crimine di particolare gravità e sanzionato in accordo con i diritti penali degli stati membri includendo anche l'ecicidio*».

nel marzo 2023⁴⁹, per poi essere nuovamente menzionato solo nei considerando (§ 9fa⁵⁰) nel testo approvato dal trilogio nel novembre dello stesso anno.

Particolarmente incerto è anche il confine applicativo del reato di pericolo concreto relativo all'«esposizione, intenzionale o almeno per grave negligenza, dell'ambiente, direttamente o indirettamente, a un rischio immediato di danni rilevanti»⁵¹. In sede di negoziato politico, la scelta di anticipare la soglia di rilevanza penale al punto di punire una condotta di “esposizione ad un rischio” è parsa, in effetti, problematica sia sotto il profilo della compatibilità di tale scelta con il principio di offensività, nel senso che il legame tra la condotta e l'offensività sarebbe risultato sfuggente, sia sotto il profilo della tassatività, dato che - in assenza di ulteriori specificazioni - la fattispecie sarebbe risultata viziata da indeterminatezza.

Quanto a tecnica di tipizzazione, le nuove fattispecie si discostano dal modello adottato dalla direttiva del 2008⁵², risultando ampliato il catalogo dei reati di pericolo astratto e richiedendo, invece, solo in determinati casi (come l'esecuzione di progetti illegali, il commercio di prodotti pericolosi, l'estrazione di acque, ecc.) l'integrazione di un danno o di un pericolo concreto. Del resto, il fatto che la proposta si muova nella direzione di un'accentuata anticipazione della tutela si evince anche dalla scelta di prevedere, per alcuni reati particolarmente gravi commessi intenzionalmente⁵³, la

⁴⁹ Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la dir. 2008/99/CE, del 28.3.2003, disponibile in www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html#_section2. Infatti, in base all'emendamento n. 30 proposta dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo dovrebbe essere inserito un nuovo art. 3 bis nel progetto di direttiva, rubricato “ecocidio”, in base al quale si prevede che «*gli Stati membri introducono nel loro diritto nazionale il reato di ecocidio, che è considerato un grave illecito penale ai fini della presente direttiva ed è definito come gli atti illeciti o deliberati commessi sapendo che esiste una probabilità sostanziale di arrecare danni gravi e diffusi o a lungo termine all'ambiente*».

⁵⁰ In base al cons. § 9fa del progetto di direttiva si prevede che «*criminal conduct defined under Article 3(2) of this Directive may lead to catastrophic results, such as widespread pollution, industrial accidents with severe effects to the environment or large-scale forest fires. (...) This qualified offence includes cases comparable to ecocide, which is already covered by the legal systems of certain Member States and which is being discussed in international fora*».

⁵¹ Si tratta di una fattispecie, poi non accolta nella versione approvata dal trilogio, contenuta nelle proposte di emendamento presentate dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo disponibili in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html#_section2.

⁵² Art. 3 dir. 2008/99/CE. Sulla natura delle fattispecie ivi previste: v. G. 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, 2, 668B ss.; L. Masera, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in www.penalecontemporaneo.it 17.12.2015, 4; e più di recente anche A. Manna, *I delitti ambientali tra storia, dogmatica e politica criminale*, in *Studi in onore di Antonio Fiorella*, a cura di M. Catenacci - V. N. D'Ascola - R. Rampioni, Roma 2021, 1299 ss.

⁵³ Ai sensi dell'art. 4, co. 2 della proposta nel testo licenziato nel 2021, i reati in relazione ai quali si prevede la punibilità anche a titolo di tentativo, se posti in essere intenzionalmente, sono quelli indicati all'art. 3, lett. a), b), c), d), e), f), h), i), j), k), m), e n), lett. p), punto ii), e lett. q) e r). E' invece escluso l'obbligo per gli Stati membri di prevedere la punibilità del tentativo del riciclaggio illegale delle navi (art. 3 lett. g), del reato di uccisione, distruzione, prelievo, possesso, commercializzazione o offerta a scopi commerciali di uno o più esemplari delle specie animali o vegetali selvatiche (art. 3 lett. l), o del reato di deterioramento significativo di un *habitat* all'interno di un sito protetto (art. 3 lett. o): la punibilità a titolo di tentativo di tali ipotesi è

punibilità financo del *tentativo di un tentativo*. Così, ad es., si prevede l'obbligo di incriminare il tentativo dell'immissione sul mercato di un prodotto, il cui uso comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione nell'aria di radiazioni ionizzanti, che «*likely to cause*», se usato su vasta scala, danni rilevanti alle matrici ambientali⁵⁴.

Per evitare lo scollamento con il principio di offensività, è stata, invece, confermata la scelta – già fatta propria dal legislatore europeo del 2008 – di circoscrivere l'obbligo d'incriminazione alle forme più significative di offesa («*substantial damage*») ⁵⁵, specificando, però, che le legislazioni nazionali debbano tener conto di alcuni specifici parametri di giudizio per qualificare l'intensità del danno, come la sua durata, la diffusione e l'eventuale reversibilità⁵⁶. Se è apprezzabile l'intento chiarificatore di elencare i parametri cui gli Stati devono attenersi per quantificare l'intensità del danno, *rectius* la sua rilevanza; è d'altra parte vero che l'originaria *proposal* del 2021, come la direttiva del 2008, non affrontava il vero problema alla radice della disomogeneità tra le legislazioni nazionali, ossia la definizione *ab origine* del concetto di danno ambientale⁵⁷. Nel testo licenziato nel novembre 2023, a seguito dell'accordo politico raggiunto dal trilogò, si è cercato di sopperire a tale lacuna, provvedendo a definire il concetto di "ecosistema", da intendersi come «*dynamic complex of plant, animal, fungi and microorganism communities and their non-living environment, interacting as a functional unit*» che include «*habitat types, habitats of species and species populations*»⁵⁸.

stata rimessa alla libera scelta degli Stati membri. La direttiva del 2008 – giova ricordarlo – non prescrive alcun obbligo di criminalizzazione delle fattispecie tentate.

⁵⁴ V. art. 3, co. 2, lett. b, del progetto di direttiva.

⁵⁵ Nei reati di danno o pericolo concreto, nella maggior parte dei casi si prevede che le condotte siano punite allorché provochino o possano provocare il danno o alla messa in pericolo della salute pubblica oppure dei *danni rilevanti* alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora (art. 3 del progetto di direttiva).

⁵⁶ V. art. 3, co. 4-5-6 del progetto di direttiva. Ad es. si devono valutare le condizioni di base dell'ambiente interessato, se il danno è duraturo, a medio o breve termine, la diffusione del danno, la reversibilità del danno, se la condotta richiedeva un'autorizzazione che non è stata ottenuta o rispettata, la misura in cui sono stati superati i valori-soglia determinati per legge o in un'autorizzazione amministrativa, lo stato di conservazione delle specie di fauna o flora interessate e il costo del ripristino del danno ambientale, quando possibile da valutare.

⁵⁷ Nella consapevolezza di tale lacuna, la Commissione giuridica del Parlamento europeo, nel corso dei lavori, ha proposto un emendamento volto a meglio specificare il concetto di danno ambientale, chiarendo che per ambiente debba intendersi «*la Terra, la sua biosfera, criosfera, litosfera, idrosfera e atmosfera, nonché lo spazio extra-atmosferico, compresa l'integrità di tutti gli elementi biotici e abiotici di un ecosistema, delle loro funzioni, dei loro servizi e delle loro interazioni reciproche, nonché dei confini planetari*»: v. le proposte di emendamento disponibili in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html#_section2. Per quanto sia apprezzabile lo sforzo definitorio di un concetto così complesso, l'emendamento non si è distinto per chiarezza; opinabile appare infatti la scelta di ricorrere alla tecnica elencativa che, com'è noto, più che chiarire la portata del sintagma, la rende spesso indecifrabile.

⁵⁸ V. art. 3, co. 2°, del progetto di direttiva. In base al cons. § 9 si chiarisce che «*un ecosistema dovrebbe includere anche i servizi ecosistemici, attraverso i quali un ecosistema contribuisce direttamente o indirettamente al benessere umano, e le funzioni ecosistemiche, che si riferiscono ai processi naturali in un ecosistema*».

In ogni caso, per tutte le fattispecie, al fine di delimitare il rischio consentito, quale punto di equilibrio tra l'attività industriale lecita ed il livello di inquinamento ambientale reputato tollerabile, è stata mantenuta la scelta a favore della previsione della clausola d'illiceità speciale: si prevede espressamente che le condotte, per essere penalmente rilevanti, devono essere state poste in essere «*unlawful*» (art. 3). Alla stessa stregua di quanto già previsto⁵⁹, è parso inevitabile il ricorso a tale clausola. Da apprezzare, peraltro, il fatto che nella proposta si sia cercato di chiarire l'ambito di applicazione di tale clausola, che - sotto il vigore della direttiva del 2008 - aveva dato luogo ad incertezze ed applicazioni differenziate nei vari Stati membri. In questo senso, si specifica che l'illiceità può derivare non solo dalla violazione di una norma contenuta nella legislazione dell'U.E. o di una legge o di un regolamento di uno Stato membro che attui una norma dell'U.E. (come già previsto nella direttiva del 2008), ma anche dal fatto di porre in essere una condotta autorizzata dall'Autorità competente, laddove tale autorizzazione sia stata ottenuta mediante frode, corruzione, estorsione, coercizione. Non vi è però alcun riferimento - che forse sarebbe stato opportuno⁶⁰ - all'autorizzazione ottenuta mediante collusione, come, ad es., nel caso di un'autorizzazione illegittima, rilasciata dal p.u. con l'accordo del beneficiario, ma senza che il primo ottenga un vantaggio diretto.

Sotto il profilo del trattamento sanzionatorio, è da apprezzare la proposta di introdurre dei livelli massimi di pena, al fine di cercare di ridurre il divario esistente tra gli Stati membri. L'art. 5⁶¹ prevede una disciplina piuttosto dettagliata e proporzionalmente parametrata ai beni giuridici coinvolti: nelle intenzioni dei proponenti, la previsione di livelli edittali massimi non solo dovrebbe garantire sanzioni più dissuasive, ma dovrebbe altresì spianare «*la strada a strumenti investigativi transfrontalieri efficaci previsti negli strumenti legislativi che possono essere applicati solo a partire da un determinato livello sanzionatorio per una data categoria di reato*»⁶². Al fine di meglio graduare la pena alla concreta gravità del fatto

⁵⁹ Secondo la definizione contenuta all'art. 2 lett. a) della direttiva del 2008 sono illeciti i fatti se commessi in violazione degli atti legislativi adottati ai sensi del Trattato CE od Euratom ed elencati in appositi allegati; nonché di regolamenti amministrativi o di decisioni adottate da un'autorità competente di uno Stato Membro che diano attuazione alla legislazione comunitaria.

⁶⁰ Così, A. Di Landro, *L'abusività della condotta nei reati ambientali*, op. cit., 10 ss.

⁶¹ L'art. 5 del progetto di direttiva, prevede, in particolare, cinque diversi livelli di gravità. Per i fatti meno gravi, come il commercio di specie selvatiche, si prevede l'obbligo di una pena detentiva massima di almeno tre anni (primo livello). Nel secondo livello, si prevede l'obbligo di una pena detentiva massima non inferiore a cinque anni, ad es. per il riciclaggio di navi. Nel terzo livello, si prevede l'obbligo di una pena detentiva massima non inferiore a otto anni: si tratta delle fattispecie ritenute più gravi come ad es. lo scarico, l'emissione o l'immissione nell'aria, nel suolo o nell'acqua di una quantità di materiali o sostanze, energia o radiazioni ionizzanti. Nel quarto e quinto livello si prevedono dei diversi limiti edittali nel caso in cui dal fatto sia derivata la morte di una persona, rispettivamente di almeno cinque e dieci anni come pena detentiva massima.

⁶² Relazione esplicativa della Commissione europea sulla Proposta di Direttiva del 2021, COM(2023) 419 final, Bruxelles 7.7.2023, in www.eur-lex.europa.eu, 2.

e di consentire una maggiore armonizzazione delle legislazioni nazionali, la proposta ha inserito *ex novo* anche un dettagliato elenco di circostanze aggravanti (art. 8)⁶³ ed attenuanti (art. 9)⁶⁴.

Innovativa si rivela anche la scelta di elencare le pene accessorie (art. 5, co. 6), che si dividono, per tipologie, in obblighi risarcitori/ripristinatori⁶⁵ ed in una serie di apprezzabili misure coercitive/interdittive previste al fine di evitare il rischio di recidiva specifica⁶⁶, oltre alla sanzione dal contenuto afflittivo della pubblicazione a livello nazionale o europeo della decisione giudiziaria relativa alla condanna o delle sanzioni o misure applicate.

Di fondamentale importanza è la previsione, poi, di misure di congelamento e confisca dei beni pertinenti al reato⁶⁷: l'art. 10 prevede, infatti, l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che le autorità competenti dispongano il *freezing* e la *confiscation* del profitto del reato o degli strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati nella commissione o nell'aiuto alla commissione dei reati previsti dalla direttiva.

A completamento della disciplina, sempre al fine di evitare eccessivi spazi di discrezionalità in sede di *prosecution*, si include anche l'obbligo per gli Stati membri di prevedere un congruo termine di prescrizione del reato che permetta di contrastare i reati efficacemente: ai sensi dell'art. 11⁶⁸, di almeno dieci per i reati punibili con una

⁶³ In base all'art. 8 del progetto di direttiva sono circostanze aggravanti ad es. l'aver provocato la distruzione o un danno sostanziale irreversibile o di lunga durata a un ecosistema, l'aver commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale, l'aver utilizzato per il compimento del reato documenti falsi o alterati, l'essere stato commesso il fatto da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni; l'essere l'autore del fatto recidivo specifico, l'aver il reato generato o potuto generare ingenti vantaggi finanziari o evitare spese ingenti, l'aver l'autore del reato distrutto prove o intimidito testimoni o querelanti.

⁶⁴ In base all'art. 9 del progetto di direttiva sono circostanze attenuanti una serie di condotte *lato sensu* collaborative come l'aver l'autore del reato ripristinato l'ambiente riportandolo allo stato precedente, quando ciò non costituisce un obbligo ai sensi della dir. 2004/35/CE, l'aver, prima dell'inizio di un'indagine penale, adottato misure per ridurre al minimo l'impatto e l'estensione del danno o riparato il danno, l'aver fornito alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni che altrimenti non avrebbero potuto ottenere, aiutandole ad identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori del reato e trovare prove.

⁶⁵ Tra le sanzioni accessorie con finalità *lato sensu* ristorative è compreso, ad es., ai sensi dell'art. 5 del progetto di direttiva l'obbligo di ristorare l'ambiente in un termine perentorio.

⁶⁶ Tra le misure coercitive/interdittive rientrano, ai sensi dell'art. 5 del progetto di direttiva l'interdizione temporanea o permanente dall'accesso a finanziamenti pubblici, incluso procedure di gara, sovvenzioni ed agevolazioni, l'interdizione a dirigere stabilimenti del tipo utilizzato per commettere il reato, il ritiro di permessi ed autorizzazioni allo svolgimento delle attività che hanno portato alla commissione del reato, il divieto temporaneo di candidarsi a cariche elettive o pubbliche.

⁶⁷ Nel nostro ordinamento, sull'importanza della confisca come «strumento di contrasto al ritorno economico dell'illecito» in materia ambientale, già a seguito della riforma del 2015, v. C. Bernasconi, *Art. 1, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 8. L'ampio spettro di modifiche introdotte dalla l. 68/2015 (disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente): i riflessi su eterogenei profili di disciplina*, in www.la legislazione penale.eu 11.1.2016.

⁶⁸ Il progetto di direttiva precisa all'art. 11, co. 2 che il termine della prescrizione del reato deve essere di almeno dieci anni per i reati punibili con una pena massima inferiore o pari a dieci anni, di almeno cinque anni per i reati punibili con una pena massima inferiore o pari a cinque anni, di almeno tre anni per i reati punibili con una pena massima inferiore o pari a tre anni. Si prevedono anche i termini della prescrizione della pena (art. 11, co. 3).

pena massima inferiore o pari a dieci anni, di almeno cinque anni per i reati punibili con una pena massima inferiore o pari a cinque anni, di almeno tre anni per i reati punibili con una pena massima inferiore o pari a tre anni.

Della responsabilità degli enti si occupano gli artt. 6 e 7. Come già previsto nella direttiva del 2008, le persone giuridiche sono chiamate a rispondere dei reati commessi a loro vantaggio qualora siano stati commessi, individualmente o come parte di un organo dell'ente, da una persona che riveste un ruolo apicale all'interno dell'ente che si basi su un potere di rappresentanza dell'ente, che abbia l'autorità di prendere decisioni al posto dell'ente ovvero che abbia l'autorità di esercitare controllo all'interno dell'ente stesso. La novità riguarda l'estensione della responsabilità dell'ente tutte le volte che sia stato commesso in suo vantaggio da una persona posta sotto l'autorità di uno dei soggetti con ruolo apicale e la commissione sia stata resa possibile dalla mancanza di supervisione o controllo di questi ultimi soggetti. Inoltre, sono state espressamente indicate le sanzioni coercitive/interdittive applicabili all'ente⁶⁹, nonché i limiti massimi delle sanzioni pecuniarie commisurate al fatturato globale dell'ente⁷⁰.

E' rimasta invariata la disciplina prevista in tema di favoreggiamento e istigazione (punibili anche sotto il vigore della direttiva del 2008), mentre, sotto il profilo della colpevolezza, ex art. 3, co. 3, si è prevista, di regola, la punibilità delle condotte intenzionali e, solo ove previsto, anche di quelle gravemente negligenti.

Complementare all'apparato punitivo si rivela il complesso sistema di norme poste a potenziamento degli strumenti investigativi (art. 13)⁷¹, a protezione delle persone che denunciano reati ambientali o che collaborano alle indagini, e in particolare ai

⁶⁹ Tra le sanzioni coercitive/interdittive sono previste l'obbligo di ristorare lo stato dell'ambiente entro un termine perentorio; esclusione dal diritto a benefici o aiuti pubblici; l'esclusione temporanea dall'accesso a finanziamenti pubblici, incluse procedure di gara, sovvenzioni ed agevolazioni; l'interdizione temporanea o permanente dalle attività imprenditoriali; il ritiro di permessi ed autorizzazioni allo svolgimento delle attività che hanno portato alla commissione del reato; sottoposizione a supervisione giudiziale; la liquidazione giudiziaria; la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti industriali usati per commettere il reato; l'obbligo di predisporre schemi di diligenza e *compliance* per conformarsi agli standard ambientali; oltre alla misura afflittiva della pubblicazione della sentenza di condanna.

⁷⁰ Per i reati più gravi, gli Stati dovranno prevedere delle multe il cui limite massimo non potrà essere inferiore al 5% del fatturato globale totale dell'ente nell'anno precedente alla decisione giudiziale. Per gli altri reati, invece, dovranno essere previste multe il cui limite edittale massimo non potrà essere inferiore al 3% di tale fatturato. Alternativamente, gli Stati membri possono prevedere un importo corrispondente a quaranta milioni di Euro nei casi più gravi espressamente elencati e, nei restanti casi, di ventiquattro milioni di Euro. Peraltro, la Commissione giuridica del Parlamento europeo aveva proposto nel marzo 2023 un emendamento sul punto, poi non accolto, prevedendo che il limite edittale minimo fosse addirittura compreso «tra il 15 % e il 30 % del fatturato mondiale totale della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente» (v. per approfondimenti, la relazione disponibile in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html#_section2).

⁷¹ Nel progetto di direttiva si fa riferimento alle intercettazioni di comunicazioni, alla sorveglianza a distanza (compresa quella elettronica), alle consegne controllate, al monitoraggio dei conti correnti bancari e a più generici "altri strumenti di indagine finanziaria", purché gli strumenti in parola siano giustificati dalla gravità e dalla natura dei reati oggetto del procedimento.

whistleblowers (art. 14)⁷², nonché – per fronteggiare il problema dimensione transnazionale della criminalità ambientale – a coordinamento e cooperazione strategica e operativa. Sotto quest’ultimo profilo, in particolare, le Istituzioni europee si sono mostrate ben consapevoli del fatto che attività di gestione illecita in materia ambientale, come la deforestazione ed il traffico di specie animali protette e di rifiuti⁷³, si contraddistinguono spesso per la dimensione strutturalmente organizzata su scala transnazionale. Si tratta di fenomeni gravissimi che, oltre a creare danni all’ambiente, contribuiscono ad alimentare tutte quelle attività illecite che ruotano attorno al mondo delle organizzazioni criminali, come la corruzione, il riciclaggio di denaro, la criminalità informatica e, financo, il finanziamento a gruppi armati e terroristici. Del resto, con la soppressione delle frontiere interne e la nascita del mercato unico europeo, le più grandi associazioni criminali hanno potuto infiltrarsi più agevolmente nel lucrativo *business* legato all’ambiente: per meglio comprendere la portata del fenomeno, basti pensare che, l’*European Environment Agency* (EEA) ha stimato in circa 650 miliardi di Euro le perdite economiche causate dai danni ambientali agli Stati membri tra il 1980 e il 2022, di cui 59,4 miliardi di Euro nel 2021 e 52,3 miliardi di Euro nel 2022⁷⁴. Non è, dunque, un caso che, a fronte di un mercato criminale di simili proporzioni, sia stata auspicata, nella risoluzione Falcone del 2020⁷⁵, sul piano investigativo, l’applicazione del metodo c.d. *follow the money*. Nella proposta di

⁷² Ai sensi dell’art. 14 del progetto di direttiva, il sostegno e l’assistenza necessari per la loro tutela durante il procedimento penale, e la protezione prevista dalla dir. (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.10.2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione, vengono accordati ai *whistleblowers*, nonché, a chi denunci la commissione di reati ambientali o cooperi nella relativa azione di contrasto.

⁷³ In tema di smaltimento dei rifiuti, si pensi all’esempio domestico della Terra dei Fuochi dove grandi imprese del nord Italia delegavano alle associazioni mafiose locali il traffico e lo smaltimento illecito di rifiuti, causando un disastro ecologico e sanitario di proporzioni drammatiche. V., per approfondimenti, M. Palmisano, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologia e strumenti di contrasto*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2018, n. 1, 100 ss. Per quanto riguarda in particolare la criminalità dei rifiuti, «*la gestione dei rifiuti è un’industria lucrativa e in rapido sviluppo, che attira sempre più criminali (...) Le imprese che gestiscono fasi diverse del ciclo dei rifiuti sono spesso ubicate in giurisdizioni diverse*»: relazione del 2021 sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità nell’Unione europea (SOCTA), *A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe’s economy and society by organised crime*, Europol 2021, 54.

⁷⁴ Il dato è disponibile in www.eea.europa.eu/ims/economic-losses-from-climate-related. V. anche i dati contenuti nella Raccomandazione della Commissione europea, 7.7.2023, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0419>, 1: secondo le stime ivi riportate le perdite annue connesse alla criminalità ambientale ammontano tra i 91 e i 258 miliardi di USD. Inoltre, secondo Interpol e il programma delle Nazioni Unite per l’ambiente, la criminalità ambientale è la quarta più grande attività criminale al mondo, dopo il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e la contraffazione, con un tasso di crescita annuo compreso tra il 5 % e il 7 %: i dati sono tratti da UNEP-INTERPOL *Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime June 2016*.

⁷⁵ In commento alla Risoluzione Falcone, v. A. Balsamo, *Il contrasto alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall’impegno di Gaetano Costa alla “Risoluzione Falcone” delle Nazioni Unite*, in *Sist. pen.*, 12.11.2020; C. Orlando, *Crimine organizzato e pandemia: l’intervento programmatico della “Risoluzione Falcone”*, in www.lalegislazionepenale.eu 7.6.2021.

direttiva, poi, si è evidenziato come una maggiore collaborazione fra gli ordinamenti giuridici sul piano della cooperazione di polizia permetterebbe il contrasto dei c.d. *safe havens* (“rifugi sicuri”) per le associazioni criminose che operano a livello transnazionale⁷⁶. A tal fine, è stato, dunque, previsto un più solido coinvolgimento delle agenzie e degli organi per la cooperazione in materia penale, anche al fine di condividere *best practices* e conoscenze, anche attraverso l’adozione di protocolli d’intesa, tra le autorità competenti all’interno di uno Stato membro (art. 19), e tra gli Stati membri e la Commissione e gli altri organi appartenenti alle Istituzioni europee (art. 19a).

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento della riforma, il testo sui cui il trilogio ha raggiunto un accordo politico dovrà ora essere confermato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, prima di passare attraverso la procedura formale di adozione. Qualora si pervenisse a un atto definitivo, l’attuale quadro normativo ed operativo sarebbe profondamente rinnovato. Secondo le tempistiche stabilite nella relazione di accompagnamento alla proposta⁷⁷, entro un anno dall’entrata in vigore della direttiva, gli Stati membri dovrebbero elaborare una strategia nazionale di lotta alla criminalità ambientale e definire un piano d’azione per il recepimento della direttiva, mentre - ai sensi dell’art. 24 - entro ventiquattro mesi dall’entrata in vigore gli Stati membri dovrebbero recepire la Direttiva nella legislazione nazionale.

4.2. Il 23.11.2022, sotto l’autorità del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa e del Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC), è stato istituito il Comitato di esperti sulla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale (PC-ENV) con il compito di condurre dei negoziati formali per l’elaborazione di una nuova Convenzione del Consiglio d’Europa sulla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale, al fine di stabilire delle norme comuni per una cooperazione internazionale rafforzata. Nel maggio 2023, il PC-ENV ha presentato il progetto di tale nuova

⁷⁶ Così, v. V. Oddi, *Ambiente e criminalità organizzata transnazionale: quale futuro per la cooperazione giudiziaria e di polizia?*, in www.la legislazione penale.eu 15.12.2022, 2.

⁷⁷ Relazione esplicativa della Commissione europea sulla Proposta di Direttiva del 2021, Bruxelles, 15.12.2021 COM(2021) 851 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0851&from=HU>, 18-19. Per quanto riguarda il monitoraggio, si prevede che due anni dopo la fine del periodo di recepimento, la Commissione deve presentare una relazione sul recepimento della Direttiva da parte degli Stati membri. Cinque anni dopo la fine del periodo di recepimento, la Commissione deve elaborare uno studio sull’efficacia della direttiva per valutarne il valore aggiunto. Oltre a queste procedure di monitoraggio, ogni due anni gli Stati membri devono presentare una relazione contenente informazioni relative alla direttiva, quali la loro strategia nazionale o le loro misure di coordinamento e cooperazione. Sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri, la Commissione elabora anche relazioni statistiche sulla criminalità ambientale.

Convenzione⁷⁸, che dovrebbe sostituire quella del 1998 sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

La Convenzione del 1998 – giova ricordarlo – rappresentò all'epoca una legislazione pionieristica e fu il primo strumento internazionale a contenere un elenco di reati ambientali, per la maggior parte strutturati come reati di danno o, al più, di pericolo concreto, commessi intenzionalmente o per negligenza, che gli Stati aderenti avrebbero dovuto trasporre in corrispondenti fattispecie penali nei rispettivi ordinamenti. Tuttavia, la Convenzione non entrò mai in vigore, in quanto non fu raggiunto il numero minimo necessario di ratifiche o adesioni.

Ebbene, la proposta di una riscrittura della Convenzione, adeguata alle istanze emergenti, si inserisce perfettamente nel quadro delle iniziative intraprese dalle Istituzioni europee nell'ambito degli obiettivi del *Green Deal*: tale iniziativa deve essere, dunque, salutata con favore in considerazione della necessità di realizzare una tutela dell'ambiente uniforme ed effettiva, sia sul piano preventivo⁷⁹, sia su quello della repressione delle manifestazioni criminologiche più significative.

L'iniziativa dovrà naturalmente coordinarsi con i lavori attualmente in corso per l'approvazione della nuova direttiva in tema di criminalità ambientale che abbiamo appena esaminato. Per ragioni di stretto coordinamento, non sarebbe stata peregrina l'idea di sospendere i lavori della nuova direttiva, almeno fino al momento dell'approvazione della Convenzione. Ad avviso, invece, della Commissione europea, tali lavori si svolgeranno «*parallelamente*»⁸⁰. A dimostrazione dell'intenzione di portare avanti simultaneamente i due progetti, nel suo studio di fattibilità⁸¹ il Consiglio ha precisato che le attività svolte per la redazione della Convenzione dovranno coordinarsi con i lavori sulla proposta della nuova direttiva. A tal fine, durante i negoziati, l'Unione dovrà essere messa in condizione di evitare discrepanze per quanto

⁷⁸ PC-ENV, Progetto di Convenzione, Strasburgo, 17.5.2023, PC-ENV(2023)04, disponibile in <https://rm.coe.int/pc-env-2023-04-eng-draft-convention-on-the-protection-of-the-environme/1680acbd44>.

Maggiori informazioni sull'avanzamento dei lavori sono disponibili in www.coe.int/en/web/cdpc/pc-env.

⁷⁹ Rispondono alla logica del principio di prevenzione, ad es., gli obblighi ivi contenuti per gli Stati di adottare le necessarie misure legislative e di altro tipo per promuovere cambiamenti nei modelli di comportamento sociali e culturali al fine di sradicare usi, tradizioni e tutte le altre pratiche che possono causare danni sostanziali all'ambiente (art. 11, co. 3 del progetto di Convenzione, disponibile in <https://rm.coe.int/pc-env-2023-04-eng-draft-convention-on-the-protection-of-the-environme/1680acbd44>); e di promuovere programmi di sensibilizzazione, per aumentare la consapevolezza nel pubblico delle diverse manifestazioni della criminalità ambientale, delle sue conseguenze sull'economia, sulla salute pubblica, sulla sicurezza umana, sulla sicurezza alimentare, sui mezzi di sussistenza e sugli habitat e sulla necessità di prevenirlo (art. 13, co. 1 del progetto di Convenzione).

⁸⁰ Raccomandazione della Commissione europea, cit., 2.

⁸¹ Studio di fattibilità sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale "CDPC (2021) 9-Fin", citato nella Raccomandazione della Commissione europea, cit., n. 9. A tal fine, si legge nella raccomandazione, sarà essenziale mantenere contatti regolari tra le istituzioni e coordinarne gli sforzi, per quanto possibile, al fine di evitare contraddizioni.

riguarda, rispettivamente, le definizioni giuridiche, la terminologia e gli obblighi definiti nella nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.

Dal punto di vista contenutistico, i reati, elencati dall'art. 17 all'art. 27 della proposta di Convenzione, sono per lo più tipicizzati sempre ricorrendo allo schema dei reati di danno e di pericolo concreto, sulla falsariga del modello già adottato nel testo del 1998: le condotte sono punibili se *provocano o possono provocare* la morte o lesioni gravi alle persone oppure danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo, dell'acqua, della flora o della fauna. Nella maggior parte di casi (si pensi all'uccisione o il commercio di fauna o flora selvatiche⁸² o al deterioramento di *habitat* o di ecosistemi⁸³), si tratta di reati presi in considerazione anche nella proposta di direttiva. Vi sono, però, alcune discrasie: ad es., le fattispecie di pesca abusiva⁸⁴, di commercio di legname⁸⁵, di estrazione il traffico di minerali e metalli⁸⁶ e di ecocidio⁸⁷ sono contemplati nel progetto di Convenzione, ma non, invece, nella proposta di direttiva.

⁸² L'art. 24 del progetto di Convenzione prevede come reato l'uccisione, la distruzione, la cattura, il possesso, la vendita, l'offerta in vendita, nonché il commercio di uno o più esemplari di specie di fauna o flora selvatiche, esclusi i casi in cui la condotta riguardi una quantità trascurabili. Per essere punibili le condotte devono essere illecite e intenzionali.

⁸³ L'art. 25, co.1 del progetto di Convenzione prevede come reato, se commesso illecitamente e intenzionalmente, il deterioramento di un *habitat*, o il disturbo delle specie animali all'interno di un sito protetto, quando tale deterioramento o disturbo è significativo.

⁸⁴ L'art. 23 del progetto di Convenzione prevede come reato l'attività di pesca abusiva condotta da pescherecci nazionali o stranieri, comprese la cattura, l'immissione sul mercato, la trasformazione, l'importazione o l'esportazione dei prodotti di tali attività, tranne i casi in cui la condotta riguarda un importo trascurabile quantità. La pesca mediante l'uso di esplosivi da pesca, corrente elettrica, armi da fuoco, pesca a strascico o sostanze soporifere o tossiche o altri strumenti o attrezzature che siano altrettanto distruttivi o non selettivi nei confronti della fauna selvatica, o che causino o possano provocare la distruzione di massa degli animali marini, delle piante e del loro ambiente. Tale fattispecie è stata prevista a seguito del primo incontro del marzo 2023; nel corso invece della seconda riunione, che si è svolta nell'ottobre 2023 la maggior parte delle delegazioni ha espresso parere favorevole alla sua soppressione: l'*iter* è pubblicato in www.coe.int/en/web/cdpc/pc-env.

⁸⁵ L'art. 22 del progetto di Convenzione prevede la punibilità del commercio, illecito e intenzionale, di legname e dei suoi prodotti derivati, esclusi i casi in cui la condotta riguardi quantità trascurabili.

⁸⁶ L'art. 26 del progetto di Convenzione prevede come reato l'estrazione e il commercio di minerali e metalli, nonché l'estrazione mineraria mediante l'uso di sostanze pericolose apparecchiature, dispositivi o sostanze chimiche, compreso l'uso di esplosivi, mercurio o cianuro. Il fatto è punito se tali condotte provochino o siano idonee a provocare la morte o gravi conseguenze lesioni a qualsiasi persona o danni sostanziali alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità dell'acqua, o a animali o piante.

⁸⁷ Con riferimento a quest'ultimo reato, nella bozza di Convenzione del maggio 2023 sono state elaborate due proposte all'art. 27. In base alla prima proposta, il reato di ecocidio consiste in qualsiasi comportamento che causi o possa causare la morte o lesioni gravi a qualsiasi persona o un danno sostanziale alla qualità di aria, la qualità di suolo o alla qualità dell'acqua, alla biodiversità, ai servizi e alle funzioni ecosistemiche, oppure ad animali o piante, quando tale condotta provoca danni gravi ed estesi, o gravi e di lunga durata, o gravi e irreversibili. In base alla seconda proposta, ritenuta preferibile nel corso della seconda riunione dell'ottobre 2023, l'ecocidio si configura di fronte a qualsiasi azione che rientra nell'ambito dei reati stabiliti dalla presente Convenzione, quando tale azione dà luogo, ed è commessa con la consapevolezza che esisteva una sostanziale probabilità che potesse provocare conseguenze gravi e diffuse, o gravi e a lungo termine, o danni gravi e irreversibili alla salute umana o all'ambiente. Per approfondimenti, v. www.coe.int/en/web/cdpc/pc-env.

Per tutti i reati viene confermata la scelta a favore della previsione della clausola di illiceità speciale: in base all'art. 3 lett. b⁸⁸, le condotte sono punite se illecite, ossia se poste in essere in violazione di una legge, di un regolamento amministrativo o di una decisione adottata da un'autorità competente. Si tratta, invero, di una definizione alquanto scarna, che potrebbe dare luogo in futuro a problemi di coordinamento con la definizione contenuta nella proposta di direttiva, che invece - come abbiamo visto - precisa le fonti legislative di riferimento e, ad ulteriore chiarimento dell'ambito di applicazione della clausola, menziona anche l'ipotesi in cui la condotta sia conforme ad una decisione dell'autorità competente, ma sia stata ottenuta tramite corruzione, estorsione o coercizione.

Si prevede, inoltre, la punibilità dei reati elencati anche a titolo di favoreggiamento e di tentativo (art. 28); mentre, sotto il profilo della colpevolezza, è sempre richiesta l'intenzionalità. A differenza della proposta di direttiva, quindi, non si contempla punibilità per grave negligenza.

Non esistono dei limiti edittali minimi o massimi per le pene previste per le persone fisiche: si prevede solo - alla stessa stregua della direttiva del 2008 - che le pene debbano essere effettive, proporzionate alla gravità del reato e dissuasive (art. 31), senza tuttavia indicare delle precise cornici edittali. Sono previste anche molteplici circostanze aggravanti⁸⁹, che ricalcano quelle comprese nel progetto di direttiva, mentre non sono previste attenuanti.

Quanto alla responsabilità delle persone giuridiche, al secondo comma dell'art. 31 della proposta di Convenzione, si rimette agli Stati firmatari la scelta in ordine alla natura della sanzione, che potrebbe essere anche non penale, purchè effettiva, proporzionata e dissuasiva. Tra le sanzioni prese in considerazione vi sono l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio dell'attività commerciale, l'esclusione dal diritto a ricevere benefici o aiuti pubblici, l'esclusione temporanea o permanente dall'accesso ai finanziamenti pubblici, comprese le procedure di bando, alle sovvenzioni e concessioni e revoca di permessi e autorizzazioni, la messa sotto controllo giudiziario, e financo l'emissione di un provvedimento giudiziale di liquidazione.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento della proposta, si sono già tenute due riunioni per negoziare il testo del progetto di convenzione: la prima nell'aprile 2023⁹⁰

⁸⁸ V. art. 3 lett b) del progetto di Convenzione secondo cui «*the term "unlawful" shall mean infringing a law, an administrative regulation or a decision taken by a competent authority*».

⁸⁹ Sono previste circostanze aggravanti se il reato ha cagionato danni gravi ed estesi, o gravi e duraturi, ovvero gravi ed irreversibili alla salute umana o all'ambiente; se il reato è stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale; se il reato ha comportato l'utilizzo di documenti falsi o alterati da parte del colpevole; se il reato è stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni; se l'autore del reato è stato precedentemente condannato per reati previsti dalla presente Convenzione (art. 32 del progetto di Convenzione).

⁹⁰ Consiglio d'Europa, *Committee of experts on the protection of the environment through criminal law (pc-env)*, 1° incontro, 3-4.4.2023 Strasburgo. All'esito di tale incontro è stato redatto il progetto di Convenzione,

e la seconda nell'ottobre dello stesso anno⁹¹; mentre il terzo incontro è previsto per la fine di febbraio 2024 e il termine (programmatico) per l'adozione del testo definitivo è stato fissato per il 30.6.2024⁹².

Una volta divenuta definitiva, la proposta di Convenzione sarà aperta alla firma, per ratifica, accettazione o approvazione, da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa e degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e dell'U.E. Secondo le tempistiche stabilite all'art. 50 del progetto, la Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci firmatari, tra cui almeno otto Stati membri del Consiglio d'Europa, avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dalla Convenzione.

5. In chiusura d'indagine, focalizzeremo l'attenzione sui possibili riflessi interni delle riforme europee: a tal fine, è necessario tener conto che si tratta di considerazioni legate allo stato *in progress* dei progetti. Nel corso dei lavori, i testi su cui è stato raggiunto l'accordo politico non sono ancora definitivi: l'analisi non può, pertanto, riguardare le conseguenze applicative della normativa di dettaglio (che è ancora in divenire), ma solo cogliere, con uno sguardo dall'alto, le linee portanti delle riforme e il loro impatto nella legislazione interna in termini di politica criminale. Un'analisi più specifica ed approfondita sarà possibile solo a riforme completate, con l'approvazione definitiva dei testi normativi.

Ciò premesso, una delle questioni più complesse e delicate in ordine alle ricadute interne delle riforme europee in tema di criminalità ambientale attiene agli obblighi positivi di criminalizzazione. Alcune delle fattispecie descritte nei progetti non sembrano, in effetti, essere contemplate come reati nel nostro ordinamento: nel caso di approvazione, ciò comporterebbe per il legislatore nazionale l'obbligo (nel caso della direttiva, automatico; nel caso della Convenzione, mediato dalla firma) di adeguare la normativa interna agli obblighi di fonte sovranazionale. In relazione ad alcune di tali fattispecie - come l'estrazione illegale di acque⁹³ - il legislatore interno avrebbe

disponibile in <https://rm.coe.int/pc-env-2023-04-eng-draft-convention-on-the-protection-of-the-environment/1680acbd44>.

⁹¹ Consiglio d'Europa, *Committee of experts on the protection of the environment through criminal law (pc-env)*, 2° incontro, Strasburgo, 16-18.10.2023

⁹² *Terms of reference of the Committee of Experts on the protection of the environment through criminal law (PC-ENV)*, disponibile in https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a91ebb#globalcontainer.

⁹³ Per quanto riguarda l'estrazione illegale di acque, l'art. 3 della proposta di direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di punire l'estrazione di acqua di superficie o di fondale che provochi o possa provocare danni rilevanti allo stato o al potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali o allo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei. Per quanto non si rinvenga una fattispecie dal tenore analogo nel nostro TuA, la punibilità di simili condotte potrebbe forse essere assicurata nel nostro ordinamento, come *species* del più ampio genere dell'eco-delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-bis c.p. Infatti, la scelta del nostro legislatore di tipizzare l'inquinamento ambientale come reato a forma libera permetterebbe *a fortiori* di ricondurvi anche la specifica modalità dell'estrazione di acqua di superficie o di fondale. Resterebbe da

l'obbligo di introdurre delle ipotesi *ad hoc*, tendenzialmente, ricalcando, in linea di continuità con la direttiva del 2008, la tecnica di tipizzazione incentrata sulla previsione di fattispecie di danno e di pericolo concreto del bene ambientale.

Viceversa, un segnale di discontinuità sembrerebbe registrarsi in relazione a quelle fattispecie incriminatrici (v., ad es., il riciclaggio di navi⁹⁴) in cui le Istituzioni europee hanno mostrato di voler anticipare la soglia di rilevanza penale, ampliando il catalogo dei reati di pericolo astratto e strutturando le fattispecie in illeciti formali, di mera disobbedienza. Sul piano interno, i vantaggi di una simile anticipazione della tutela risiederebbero non solo nell'evitare che la sanzione penale intervenga "troppo tardi", a danno ormai avvenuto⁹⁵, ma anche nell'aggirare il problema dell'accertamento

verificare se tra le due ipotesi vi sia coincidenza quanto all'evento offensivo del reato, essendo in un caso richiesto un *danno rilevante* allo stato o al potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali o sotterranei (nella proposta di direttiva) e nell'altro un danno *significativo e misurabile* alle matrici ambientali (nell'art. 452-bis c.p.). Certo, al fine di evitare che venga di fatto demandata alla giurisprudenza l'operazione interpretativa di definire il concetto di corpo idrico superficiale o sotterraneo, sarebbe senz'altro preferibile un intervento legislativo che introduca un'autonoma previsione incriminatrice in adempimento specifico degli obblighi europei di criminalizzazione.

⁹⁴ Il riciclaggio di navi, ossia l'attività di demolizione completa o parziale delle navi a fine vita in un impianto di riciclaggio allo scopo di recuperare le componenti e i materiali da riutilizzare, parrebbe rientrare nell'ambito applicativo degli illeciti amministrativi previsti ai sensi degli artt. 3-7 d.lgs. 30.7.2020, n. 99. Tuttavia, tenuto conto della gravità del fenomeno e della sua particolare incidenza come fonte d'inquinamento marino, in dottrina è stato avanzato il dubbio se le navi abbandonate o dismesse possano rientrare nel concetto di rifiuti ai sensi dell'art. 183, lett. a TuA (v. D. Castronuovo, *Relitti o rifiuti? La complessa qualificazione giuridico-penale delle navi abbandonate*, in www.sistemapenale.it, 30.6.2020, *passim*): in caso affermativo, il loro riciclaggio illegale potrebbe rientrare nella disciplina penalistica dettata in tema di gestione non autorizzata di rifiuti. Secondo l'A., nonostante l'indeterminatezza della nozione di rifiuto adottata dal nostro TuA, da intendersi come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi, le navi dismesse sembrerebbero rientrare in tale nozione solo in alcuni casi particolari. Ad eccezione, quindi, di alcune limitate ipotesi, le navi abbandonate o dismesse non rientrerebbero nel concetto di rifiuto, non potendo il loro riciclo illegale essere assoggettato alla disciplina penalistica: è probabile, pertanto, che, per adempiere agli obblighi di criminalizzazione, il legislatore nazionale debba convertire gli illeciti amministrativi previsti ai sensi degli artt. 3-7 d.lgs. 99/2020 in altrettante fattispecie di reato.

⁹⁵ Sull'importanza del principio di precauzione nel diritto penale ambientale, v. G. De Francesco, *Note brevi sulla 'questione ambientale'. Una lettura evolutiva delle esigenze e dei livelli della tutela*, in www.la legislazione penale.eu 30.10.2023, 3 ss., il quale, consapevole della dimensione ultragenerazionale del bene ambientale, riflette sull'opportunità di fissare dei valori soglia precauzionali che tengano conto delle proiezioni lungo latenti delle condotte offensive. In generale, cfr. D. Castronuovo, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma 2012; D. Castronuovo, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, in www.penalecontemporaneo.it, 21.7.2021, *passim*; G. Forti, *Accesso alle informazioni sul rischio e responsabilità, una lettura del principio di precauzione*, in *Criminalia* 2006, 155 ss.; F. Giunta, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia* 2006, 237 ss.; C. Ruga Riva, *Principio di precauzione e diritto penale. Genesi e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini - C.E. Paliero, Milano 2006, 1743 ss. Sul diritto penale dell'ambiente come diritto penale del rischio, cfr. C. Prittwitz, *Il diritto penale dell'ambiente. Principi generali, teoria e prassi in prospettiva comparata*, in *RTrimDPenEc* 2010, 487 ss.

causale⁹⁶, che in materia ambientale riguarda sia gli eventi dannosi macroscopici ed immediati, sia, soprattutto, quelli lungo-latenti (ossia le forme di contaminazione ambientale di tipo storico-progressivo, generatasi per stratificazione di inquinamenti successivi, in un lungo arco di tempo e con forme subdole e latenti⁹⁷). Non sfuggono, tuttavia, le possibili criticità di una simile tecnica di tipizzazione in punto di riconoscibilità del precetto⁹⁸, dato che si verrebbe a sostituire una regola cautelare con una regola precauzionale basata sulla probabilità di un rischio, difficilmente prevedibile *ex ante*⁹⁹ (si pensi, *retro* § 4.1, alla punibilità del tentativo di un tentativo o dei reati di rischio).

⁹⁶ Invero, secondo A. Bell, *Brevi note (scettiche) sull'opportunità di introdurre una nuova categoria di delitti di pericolo individuale*, in *La riforma dei delitti contro la persona*, cit., 875 ss., fornire la prova dell'aumento del rischio nei reati di pericolo non sarebbe impresa meno ardua del fornire la prova della causalità. Il motivo risiederebbe nella difficoltà del giudice di individuare i valori-soglia cui rivolgere l'attenzione ai fini del giudizio sul pericolo. Tra coloro che hanno messo in luce alcune criticità derivanti dal fatto che i valori-soglia siano determinati talora su un livello di rischio precauzionale o addirittura ultra-precauzionale, v. M. Caterini, *Effettività e Tecniche di tutela nel diritto penale dell'ambiente*, Napoli 2017, 83 ss.; F. D'Alessandro, *Pericolo astratto e limiti soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano 2012, 255 ss.; P. Patrono, *La tutela penale dell'ambiente: dal diritto penale del rischio al rischio di diritto penale*, in *RTrimDPenEc* 2017, 3-4, 597 ss.; E. Penco, *Limiti soglia e responsabilità colposa. Il ruolo incerto delle soglie quantitative dalla colpa specifica al rischio consentito*, in *RIDPP* 2019, 200 ss. In generale, sui reati di pericolo, v. *amplius*, G.P. Demuro, *Il pericolo e la sua pena: tra proporzionalità e ne bis in idem*, in *RIDPP* 2023, 3, 901 ss., il quale, pur riconoscendo che l'assunzione da parte dello Stato di compiti di natura solidaristica possa condurre all'anticipazione della tutela penale per beni di particolare rilevanza per la comunità, pone in evidenza come la legittimità costituzionale dei reati di pericolo sia strettamente condizionata al rispetto del principio di proporzionalità.

⁹⁷ V. C. Ruga Riva, *I reati ambientali, La riforma dei delitti contro la persona*, cit., 824 ss., secondo cui le notevoli difficoltà probatorie sono connesse anche alla complessa eziologia tipica degli inquinamenti che si producono in zone fortemente industrializzate. Il problema dell'accertamento causale risiederebbe, altresì, nel raffronto – non sempre possibile nei contesti fortemente antropizzati – fra la situazione ambientale *post-evento* e quella precedente, per l'impossibilità di disporre di pregressi dati scientifici sullo stato ecosistemico antecedente all'evento inquinatore. Sui problemi di accertamento causale, con riferimento specifico ai reati climatici, v. A. Nieto Martín, *Don't look up: le risposte del diritto penale alla crisi climatica*, in www.sistemapenale.it 7.10.2022, pag. 7 ss. secondo cui i reati climatici – distinti da quelli ambientali – si caratterizzerebbero per il fatto di essere dei reati di accumulo, cioè dei reati concepiti in modo da affrancarsi dalla necessità di dimostrare l'idoneità di un singolo comportamento lesivo ad alterare il clima. Si dovrebbe ricorrere, per tali fattispecie, al modello di tutela accessorio, dato che solo il diritto amministrativo potrebbe definire il livello di rischio consentito nei comportamenti individuali e imprenditoriali.

⁹⁸ Per un'analisi in tema di riconoscibilità dei comportamenti penalmente rilevanti in materia penale si rimanda a G. Rotolo, *Riconoscibilità del precetto penale e modelli innovativi di tutela. Analisi critica del diritto penale dell'ambiente*, Torino 2018. Sull'importanza dell'accertamento del contenuto offensivo della condotta, anche se sotto il profilo della valutazione della compatibilità con la causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis Cp, v. C. Bernasconi, *Reati ambientali e particolare tenuità del fatto*, in www.la legislazione penale.eu 22.9.2017.

⁹⁹ Sulla tendenza a sostituire la causalità con il canone dell'aumento del rischio ed a convertire in senso precauzionale il contenuto di norme cautelari, v. *amplius* A. Gargani, *La "flessibilizzazione" giurisprudenziale delle categorie classiche del reato di fronte alle esigenze di controllo penale delle nuove fenomenologie del rischio*, in www.la legislazione penale.eu 2011, 2, 405 ss.

Un cenno a parte merita, poi, la discussa fattispecie di ecocidio. Al netto delle proposte volte ad inserire l'ecocidio tra i crimini internazionali contro l'umanità¹⁰⁰ e del fatto che non esiste ancora una definizione internazionale condivisa di tale nozione¹⁰¹, nella proposta di Convenzione è stato inserito l'obbligo di criminalizzazione anche di tale fattispecie, individuata - secondo la soluzione ritenuta preferibile in sede di lavori - in qualsiasi azione che rientri nell'ambito dei reati stabiliti nella Convenzione stessa e che sia stata commessa con la consapevolezza della sostanziale probabilità di provocare conseguenze gravi e diffuse, o gravi e a lungo termine, o gravi e irreversibili danni alla salute umana o all'ambiente¹⁰². La formulazione prescelta sembrerebbe esporsi, però, ad alcune critiche. Contravvenendo al principio del *nullum crimen sine actione*, l'integrazione del fatto tipico sembrerebbe dipendere più dalla volontà criminosa (la *consapevolezza della probabilità* di arrecare un danno all'ambiente) che dalla modalità della condotta. Infatti, secondo le definizioni proposte, a qualificare il fatto tipico non sarebbe tanto la condotta in sé, quanto piuttosto l'atteggiamento psicologico dell'agente, in termini di consapevolezza della pericolosità della condotta.

Al di là, poi, degli obblighi di criminalizzazione, il compito cui sarà ben presto chiamato il legislatore italiano in sede di recepimento appare impegnativo anche in considerazione della necessità di adattare la normativa nazionale a tutto il complesso apparato di norme previsto, sia per le persone fisiche sia per quelle giuridiche, in termini di trattamento sanzionatorio, cornici edittali, circostanze del reato, prescrizione e sanzioni accessorie.

Si pensi in proposito alla commisurazione della pena: la proposta di direttiva prevede all'art. 5, per i reati commessi dalle persone fisiche, dei limiti massimi di pena detentiva ordinati in cinque diversi livelli di gravità (rispettivamente di almeno tre, cinque, otto anni di pena detentiva massima ovvero di almeno cinque e dieci anni nei casi dal fatto sia derivata la morte di una persona). La previsione di tali limiti imporrà al nostro legislatore di verificarne la corrispondenza con le pene detentive massime previste a livello interno. In proposito, se non sembrano presentarsi particolari problemi in relazione alle pene previste per gli eco-delitti, che si contraddistinguono per il loro rigore sanzionatorio, qualche scollatura tra le pene previste a livello sovranazionale e quelle interne potrebbe emergere in relazione alle contravvenzioni

¹⁰⁰ V. il progetto di Convenzione contro l'ecocidio e la proposta di Convenzione contro la criminalità ambientale transnazionale.

¹⁰¹ Sul problema definitorio v. E. Fronza, *Sancire senza sanzionare? Problemi e prospettive del nuovo crimine internazionale di ecocidio*, in www.lalegislazionepenale.eu 17.3.2021; L. Scollo, *Ecodelitti ed ecomafie nella prospettiva della corte penale internazionale*, in www.lalegislazionepenale.eu 30.10.2023.

¹⁰² A tale definizione, si sovrappone quella proposta dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo, come emendamento, poi non accolto, del progetto di direttiva, secondo cui l'ecocidio consisterebbe nella «azione illecita e volontaria commessa sapendo che esiste una probabilità sostanziale di arrecare danni gravi e diffusi o a lungo termine all'ambiente»: così, v. la relazione disponibile in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html#_section2.

previste nel TuA. A titolo esemplificativo, le contravvenzioni in tema scarichi di acque reflue industriali (art. 137 TuA) prevedono nella maggior parte dei casi come pena detentiva massima l'arresto sino a due anni, mentre i reati elencati all'art. 3(2) dalla lett. a) alla lett. j della proposta di direttiva devono essere puniti, in base a quanto previsto all'art. 5 co. 4 della medesima, con una pena detentiva non inferiore nel massimo a cinque anni.

Anche sotto il profilo delle circostanze del reato e delle sanzioni accessorie i progetti europei prevedono una disciplina dettagliata. Così, ad es., mentre le attenuanti previste all'art. 9 della proposta di direttiva, che si riferiscono al comportamento collaborativo dell'agente dopo la commissione del fatto, sembrano sovrapporsi alla nostra attenuante ad effetto speciale del ravvedimento operoso di cui all'art. 452-*decies* c.p., senza che vi sia la necessità, almeno per quanto riguarda gli eco-delitti, di interventi adattivi da parte del nostro legislatore; lo stesso non potrebbe dirsi per alcune delle aggravanti previste all'art. 8 che, invece, non sono contemplate nel nostro ordinamento, come l'aver commesso il fatto attraverso l'uso di documenti falsi o contraffatti o l'aver posto in essere dei comportamenti ostativi all'accertamento del danno ambientale.

In definitiva, i progetti attualmente al vaglio delle Istituzioni europee mostrano il mutamento dell'approccio strategico dell'Unione, che si traduce nel passaggio da un modello *minimalista*, incentrato sulla previsione di poche norme e definizioni vaghe, ad un modello "*integrale*", caratterizzato da un dettato normativo articolato e di dettaglio.

In ragione di un più efficace contrasto della criminalità ambientale, i vantaggi auspicati sono quelli del raggiungimento dell'armonizzazione europea e - per espressa dichiarazione - di un più efficace contrasto delle attività poste in essere dalle organizzazioni transfrontaliere. Il nuovo modello comporterà prevedibilmente una notevole compressione degli spazi di discrezionalità interna¹⁰³: pur lasciando liberi gli Stati membri di apprestare una tutela più incisiva laddove le specifiche ragioni nazionali di politica criminale lo richiedano¹⁰⁴ e le esigenze di bilanciamento con gli interessi in gioco lo permettano¹⁰⁵, i nuovi e più intensi vincoli di fonte sovranazionale

¹⁰³ Il nuovo processo di armonizzazione, cui saranno chiamati i legislatori nazionali in sede di recepimento del progetto di direttiva contro la criminalità ambientale, è stato definito come "armonizzazione 2.0", nella relazione scritta diffusa da A. Nieto Martín in occasione del convegno "*I novellati artt. 9 e 41 Cost.: l'ambiente nel delicato equilibrio tra mercato, amministrazione e giustizia penale*" svoltosi a Pisa il 24- 25.11.2023. Il timore è che il nuovo approccio metodologico possa dar luogo al c.d. *paradosso* dell'armonizzazione penale, nel senso di aumentare le *chances* di armonizzazione a discapito di un impoverimento delle garanzie storicamente attribuite alla riserva di legge. Sul punto, v. A. Cavaliere, *Legalità e offensività negli orientamenti politico-criminali della normativa europea*, in *Legalità e diritto penale dell'economia. Studi in onore di Alessio Lanzi*, cit., 64 ss. Le frizioni con il principio di legalità sono ben evidenziate anche da F. Consulich, *Il giudice e il mosaico*, op. cit., 7 ss.

¹⁰⁴ V. artt. 1 del progetto di direttiva e del progetto di Convenzione.

¹⁰⁵ A proposito della necessità di un bilanciamento in materia ambientale tra i molteplici interessi in gioco v. *amplius* G. De Francesco, *Programmi di tutela e ruolo dell'intervento penale*, Torino 2004, 64 ss. il quale fa

sono destinati a riscrivere, a livello europeo, lo *standard* minimo di tutela in materia di criminalità ambientale.

riferimento alla necessità di una più profonda interazione «tra il momento *c.d. ecocentrico* e quello *antropocentrico della dimensione ambientale*», in quanto destinanti, nel loro insieme, ad esprimere quella relazione essenziale tra l'uomo e l'ambiente che «*rappresenta il momento più significativo e qualificante di un programma di tutela alieno da aprioristiche (ed anacronistiche) prese di posizione "ideologicamente" condizionate*».