

Reati ambientali

La nuova “Direttiva ambiente” (Ue 2024/1203) è entrata in vigore

Andrea Puccio (*)

Il 27 febbraio scorso il Parlamento europeo ha approvato, in prima lettura, la proposta di Direttiva volta a stabilire “norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni al fine di tutelare più efficacemente l’ambiente, nonché per le misure finalizzate alla prevenzione e al contrasto della criminalità ambientale e all’applicazione efficace del diritto ambientale dell’Unione”. La Direttiva è stata, poi, approvata in via definitiva dal Consiglio il 26 marzo 2024 (pubblicata il 30 aprile 2024 nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea) ed è entrata in vigore in data 20 maggio 2024. Lo scopo principale della Direttiva (Ue) 2024/1203 è quello di armonizzare le legislazioni penali nazionali in tema di reati ambientali all’interno dell’Ue, prevedendo una tutela rafforzata dell’ambiente, ispirata ai principi di precauzione, prevenzione e del ripristino o comunque ristoro del danno ambientale, secondo le rime del “chi inquina paga”, e creando un sistema europeo di contrasto alla criminalità ambientale, anche organizzata, che poggia, tra l’altro, sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera in materia.

Le fattispecie di reato previste dalla Direttiva

All’art. 3, par. 2, la Direttiva impone agli Stati membri di prevedere un presidio penale in relazione a un nutrito elenco di condotte, molte delle quali non contemplate dalla precedente legislazione comunitaria in materia (il riferimento è alle Dirr. nn. 2008/99/CE e 2009/123/CE, che verranno integralmente sostituite).

I reati previsti dalla Direttiva possono essere raggruppati nelle seguenti categorie:

i) lo scarico, l’emissione o l’introduzione di un quantitativo di materiali, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nelle matrici ambientali, che possa

provocare danni rilevanti all’ambiente o alla salute umana, nonché l’immissione sul mercato, in violazione di previsioni legislative volte alla tutela dell’ambiente, di prodotti il cui impiego su vasta scala possa comportare il medesimo risultato;

ii) condotte connesse alla fabbricazione o immissione sul mercato di sostanze chimiche inquinanti, di materiale radioattivo, di sostanze che riducono lo strato di ozono o di gas fluorurati a effetto serra, in violazione della legislazione Ue in materia, ove passibili di determinare danni alla salute delle persone e all’ambiente;

iii) la realizzazione di progetti soggetti alla Valutazione di Impatto Ambientale in assenza di autorizzazione, ove la stessa provochi o possa provocare danni rilevanti alla qualità delle matrici ambientali, di flora e fauna;

iv) tutte le fasi di gestione di “quantitativi non trascurabili” di rifiuti pericolosi o comunque passibili di determinare danni alla salute o all’ambiente, incluse quelle connesse al controllo dei siti di smaltimento a seguito della relativa chiusura;

v) lo scarico di sostanze inquinanti effettuato dalle navi in aree protette oltre che il riciclaggio dei natanti in violazione delle prescrizioni europee;

vi) l’esercizio o la chiusura di impianti che svolgono attività pericolose o utilizzano sostanze pericolose rientranti nella normativa in materia di incidenti rilevanti o delle emissioni industriali, o di impianti nel settore degli idrocarburi, ove possano determinare danni alla salute umana e all’ambiente;

vii) condotte incidenti, *latu sensu*, sulla integrità dello stato delle matrici ambientali e di flora e fauna (estrazione di risorse idriche; uccisione, distruzione, possesso o commercializzazione di specie animali protette o commercio di quantità non

(*) Founding and Managing Partner dello studio legale Puccio Penalisti Associati, con sede a Milano e Brescia.

trascurabili di specie animali e vegetali selvatiche; commercio illegale di legname) o capaci di provocare un significativo deterioramento di *habitat* o la perturbazione di specie animali, all'interno di un sito protetto;

viii) l'illecita diffusione di specie esotiche invasive. Secondo quanto precisato dalla Direttiva, le menzionate fattispecie dovranno essere oggetto di sanzione penale ove qualificabili come "illecite": concetto nel quale sono espressamente incluse anche le ipotesi di condotte poste in essere "su autorizzazione rilasciata da un'autorità competente di uno Stato membro, qualora tale autorizzazione sia stata ottenuta in modo fraudolento o mediante corruzione, estorsione o coercizione, o qualora tale autorizzazione violi palesemente i pertinenti requisiti normativi sostanziali" (art. 3, par. 1, comma 3).

Particolare rilevanza assume, poi, l'art. 3, par. 3, della Direttiva che impone agli Stati di configurare le fattispecie elencate al par. 2 come "reati qualificati" (cioè aggravati dall'evento) qualora con essi vengano provocati "la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi, a tale sistema o habitat" oppure "danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque". Come segnalato dal considerando n. 21, tali peculiari ipotesi possono essere accostate al concetto di "ecocidio", già disciplinato da taluni Stati membri e oggetto di discussione nei consessi internazionali.

Infine, è espressamente previsto dalla Direttiva che gli Stati membri puniscano la maggior parte delle condotte di cui al par. 2 anche a titolo di colpa (grave), in particolare se poste in essere "quanto meno per grave negligenza" (art. 3, par. 4).

Pene e prescrizione

Sotto il profilo sanzionatorio, il legislatore europeo richiede, all'art. 5, che le pene per le fattispecie dolose non siano inferiori, nel massimo, a cinque anni di reclusione per le ipotesi più gravi (lett. d) e a tre anni per quelle meno gravi (lett. e). Nel caso di commissione di reati da cui derivi la morte di una persona, inoltre, il massimo edittale non dovrà essere inferiore a dieci anni di reclusione per i reati dolosi (lett. a) e a cinque anni per quelli colposi (lett. c) (1).

Nelle ipotesi di "ecocidio", infine, la pena massima dovrà essere almeno pari a otto anni di reclusione (lett. b).

Gli artt. 8 e 9, poi, individuano una serie di circostanze aggravanti ed attenuanti che gli Stati potranno introdurre "conformemente al diritto nazionale". In particolare, le circostanze aggravanti previste sono:

- i) la distruzione irreversibile o duratura di un ecosistema;
- ii) la commissione del reato nel contesto di un'organizzazione criminale o;
- iii) mediante documenti falsi;
- iv) la commissione del reato da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni;
- v) la commissione di reati della stessa indole e;
- vi) la realizzazione del reato al fine di generare benefici finanziari rilevanti, a condizione questi possano essere determinati.

Le circostanze attenuanti, invece, consistono nella:

- i) rimessione in pristino ambientale;
 - ii) nell'adozione - prima dell'apertura del procedimento penale - di misure volte a ridurre al minimo l'entità del danno;
 - iii) la collaborazione con le autorità amministrative o giudiziarie per identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori del reato o per acquisire elementi di prova.
- L'art. 5, par. 3, infine, statuisce che gli Stati membri prevedano, in caso di condanna, sanzioni penali e amministrative accessorie, quali l'obbligo di ripristinare l'ambiente (se il danno è reversibile) o di risarcire il danno cagionato (se irreversibile o l'autore non è in grado di procedere al ripristino); sanzioni pecuniarie, proporzionate alla gravità del fatto, alle condizioni - anche finanziarie - dell'autore del reato e ai benefici economici derivanti dal reato; ed infine sanzioni interdittive, tra le quali spiccano il ritiro dei permessi e delle autorizzazioni all'esercizio delle attività che hanno portato alla commissione del reato, il divieto temporaneo di candidarsi a cariche pubbliche e la pubblicazione della sentenza.

L'art. 11, in un'ottica di efficace contrasto alla commissione dei predetti reati, indica, altresì, termini prescrizionali minimi, distinti a seconda della astratta gravità delle condotte criminose: almeno dieci, cinque e tre anni, per i reati punibili con pena massima almeno pari, rispettivamente, a dieci, cinque e tre anni di reclusione. Tali termini dovrebbero garantire lo svolgimento dei procedimenti penali "entro un

(1) Ad eccezione del reato di cui all'art. 3, par. 2, lett. r), punto ii) nella sua forma colposa (ex art. 3, par. 4). Quest'ultimo, infatti, sebbene sia formulato in modo da contemplare espressamente

l'ipotesi di decesso di una o più persone, non è inserito nell'elenco di cui all'art. 5, par. 2, lett. c).

congruo lasso di tempo” e l’effettiva esecuzione delle sanzioni irrogate con sentenza definitiva.

Responsabilità degli enti

Altro elemento di assoluta rilevanza è costituito dall’estensione della responsabilità per le fattispecie penali enucleate dalla Direttiva anche a carico delle persone giuridiche, secondo criteri di imputazione che ricalcano, almeno parzialmente, quelli già previsti dal nostro ordinamento ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001: reati commessi a) da un soggetto apicale, oppure da un soggetto sottoposto all’autorità di quest’ultimo, qualora il fatto sia stato reso possibile dalla carenza di controllo da parte dell’apicale e b) a vantaggio dell’Ente (art. 6).

Sotto il profilo sanzionatorio, l’art. 7, par. 2, impone, altresì, agli Stati di garantire - quantomeno nel caso dei reati commessi da soggetti apicali - che l’importo delle sanzioni pecuniarie a carico dell’Ente “sia proporzionato alla gravità delle condotte e alla situazione individuale, finanziaria e di altro tipo della persona giuridica interessata”, e comunque che il livello massimo di tali sanzioni non sia inferiore al 3% (per i reati meno gravi) o al 5% (per quelli più gravi) del fatturato mondiale della persona giuridica, o - in alternativa - a un importo corrispondente a 24 (nei casi meno gravi) o a 40 (nei casi più gravi) milioni di euro.

Posto che il meccanismo sanzionatorio “per quote” contemplato nel nostro ordinamento dal D.Lgs. n. 231/2001 non prevede sanzioni calcolate né “a percentuali sul fatturato”, né “a limiti edittali fissi” e, allo stato, consente di irrogare agli enti, nelle ipotesi più gravi, una sanzione pecuniaria “massima” di 1.549.000 euro, l’attuazione della Direttiva dovrà comportare necessariamente una importante modifica, se non addirittura uno stravolgimento, del sistema sanzionatorio attualmente previsto dal nostro ordinamento in materia di responsabilità dell’Ente, quantomeno con riferimento alle nuove ipotesi di reato enucleate dal legislatore europeo.

L’art. 7, par. 1 stabilisce inoltre che gli Stati, accanto alle sanzioni pecuniarie, prevedano ulteriori misure accessorie a carico degli Enti. Rispetto a quelle già contemplate dal D.Lgs. n. 231/2001, si aggiungono l’obbligo di ripristino ambientale o di risarcimento del danno all’ambiente, l’assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, a provvedimenti giudiziari di scioglimento, alla chiusura delle sedi utilizzate per commettere il reato, nonché l’obbligo di istituire sistemi di dovuta diligenza (cioè, modelli organizzativi) per rafforzare il rispetto delle norme ambientali.

Formazione e cooperazione delle autorità nazionali, strumenti di indagine e politica strategica

Sempre nell’ottica di garantire l’effettività delle previsioni della Direttiva, il legislatore europeo, da un lato, indica la necessità di aumentare la specializzazione delle autorità giudiziarie e di polizia competenti in materia ambientale, e di assicurarne la periodica formazione (artt. 17 e 18), indicando, altresì, l’opportunità di dotare tali autorità di validi strumenti di indagine come quelli previsti dalla legislazione nazionale per la lotta contro la criminalità organizzata o altri reati gravi (tra cui, l’intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza elettronica, il monitoraggio dei conti bancari e altri strumenti di indagine finanziaria); dall’altro lato, prevede norme generali in tema di coordinamento e cooperazione tra le diverse autorità nazionali competenti e tra tali autorità e quelle europee, funzionali a garantire un sistema di prevenzione integrata degli illeciti in materia ambientale (artt. 19 e 20); da ultimo, impone agli Stati membri di elaborare, entro tre anni dall’entrata in vigore della Direttiva, una strategia nazionale in materia di lotta contro i reati ambientali, da aggiornare ogni quinquennio, nonché di introdurre “un sistema di registrazione, produzione e fornitura di dati statistici in forma anonima” per misurarne l’efficacia (artt. 22 e 23).

Conclusioni

In conclusione, la Direttiva mira - tramite l’armonizzazione delle legislazioni nazionali che dovranno recepirla entro il 21 maggio 2026 - ad aumentare l’efficacia e l’effettività della politica unionale a tutela dell’ambiente. Ad oggi, infatti, risulta evidente che i sistemi penali degli Stati europei non costituiscono un reale deterrente alla commissione di azioni gravemente lesive del bene giuridico “ambiente”, che, di anno in anno, diviene sempre più fragile.

L’ampio raggio dell’intervento legislativo, che copre svariate condotte incidenti, anche solo potenzialmente, sulla salute umana e sulla integrità ambientale, la previsione di limiti edittali severi e di ampi termini prescrizionali, nonché di un compendio circostanziale e di sanzioni accessorie e interdittive volte a garantire il ripristino ambientale e idonee a determinare un grave pregiudizio per la prosecuzione delle attività del soggetto responsabile, unite agli interventi prescritti al fine di assicurare che le autorità nazionali siano “attrezzate” e dispongano di strumenti adeguati a garantire la concreta attuazione delle previsioni unionali, costituiscono tutti segni tangibili della volontà del legislatore europeo di

mettere in campo uno strumento “rafforzato” a tutela del bene “ambiente”.

Una stretta significativa è certamente costituita dalla previsione di sanzioni (pecuniarie e interdittive) particolarmente gravose nei confronti degli Enti, evidentemente frutto di una presa d'atto in ordine al fatto che soltanto previsioni incidenti in maniera pervasiva sui soggetti giuridici responsabili, tanto sul piano patrimoniale, quanto su quello del concreto esercizio (e, addirittura, sulla stessa continuità) dell'attività industriale, siano idonee a costituire un efficace deterrente rispetto alla commissione di reati ambientali.

D'altro canto, e più in generale, posto che parte delle fattispecie di reato enucleate dal legislatore europeo risultano già previste dall'ordinamento o comunque riconducibili, in via interpretativa, a reati esistenti (e ai corrispondenti illeciti amministrativi ex D.Lgs. n. 231/2001), gli impatti più significativi del recepimento della Direttiva nella legislazione nazionale, allo stato, paiono riconducibili proprio alla particolare gravosità delle misure sanzionatorie previste dal

legislatore europeo, tanto nei confronti delle persone fisiche, quanto nei riguardi delle persone giuridiche, rispetto alle quali, come detto, pare imporsi un vero e proprio ripensamento, o comunque una modifica significativa, dei meccanismi sanzionatori attualmente disciplinati dal D.Lgs. cit.

In ogni caso, la concreta incidenza della Direttiva negli ordinamenti nazionali non potrà essere valutata nel brevissimo periodo (stante il termine biennale previsto per il relativo recepimento e la fisiologica durata dei procedimenti penali che ne scaturiranno). Proprio per garantire un monitoraggio efficace degli effettivi impatti della stessa, il legislatore europeo ha indicato un termine ampio (sette anni dalla data di relativa entrata in vigore), entro il quale la Commissione sarà chiamata a effettuare una valutazione dei risultati ottenuti, presentando una relazione al Parlamento e al Consiglio, nella quale si affronti anche l'eventuale necessità di aggiornare l'elenco dei reati ambientali tramite una nuova proposta legislativa europea.