



Dipartimento di Giurisprudenza Cattedra Diritto Penale dell'Ambiente

Il Diritto Penale dell'Ambiente tra legislazione Nazionale e Comunitaria

Relatore

Chiar.mo Prof. Bellacosa Maurizio

Candidato

Terracciano Angelo

Matr. 117493

Correlatore

Chiar.ma Prof.ssa Scaroina Elisa

Anno accademico 2014/2015

Titolo Tesi: "Il Diritto Penale dell'Ambiente tra legislazione nazionale e comunitaria"

Relatore: Prof. Maurizio Bellacosa

Correlatore: Prof.ssa Elisa Scaroina

Candidato: Angelo Terracciano

Sommario

PREMESSA.....	5
CAPITOLO I	6
Lo sviluppo della tutela dell'ambiente in ambito Costituzionale e Comunitario.....	6
1) L'ambiente nella Costituzione Italiana, nell'Ordinamento interno e Comunitario.....	6
2) La questione delle decisioni quadro.....	9
3) Diritto nazionale e comunitario: contrasti e risoluzioni.	10
4) Riflessioni sulla rilevanza del Diritto Comunitario nel Diritto Penale interno.	13
CAPITOLO II.....	15
"I rapporti tra Diritto Penale Italiano e Diritto Europeo"	15
1) L'adeguamento del Diritto interno al Diritto dell'Unione.....	16
2) Il Diritto Penale italiano e il Diritto Europeo tra giurisdizione ordinaria e costituzionale.....	18
3) Verso la nascita di un Diritto Penale Europeo.	21
4) La salvaguardia dell'ambiente ad opera del Diritto Penale Europeo.	26
5) Gli atti del Diritto dell'Unione Europea	29
CAPITOLO III.....	37
2008/98/C.E.: "La direttiva sui rifiuti"	37
1) La nozione di "rifiuto" nella Giurisprudenza della Corte di Giustizia.	37
2) Analisi ed effetti del caso Niselli (11/11/2004).	39
3) La nozione di rifiuto e l'ambito di applicazione a norma degli Artt. 2 e 3 punto 1 direttiva 2008/98/CE.	44
4) La classificazione di rifiuti e sottoprodotti ed il quadro normativo di riferimento.	46

5) Il Testo Unico Ambientale (D. Lgs. n. 152/2006) e i rapporti con la direttiva 2008/98/CE.....	56
CAPITOLO IV	60
"La tutela penale dell'ambiente alla luce della direttiva 2008/99/CE"	60
1) Portata innovativa della direttiva.	60
2) Il D. Lgs. 121/2011 attuativo delle direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.....	64
3) Il recepimento dell'articolo 3 della direttiva 2008/99/CE.....	68
4) Introduzione degli articoli 727 bis e 733bis c.p.	70
CAPITOLO V	77
"La responsabilità amministrativa dipendente da reato ambientale ex D.Lgs.231/2001"	77
1) L'importanza della direttiva 2008/99/CE.	77
2) Le modifiche apportate al D.Lgs. 231/2001.....	81
3) Problematiche relative alla conformità dei principi espressi nella Legge 96/2010 con le direttive da recepire. 90	
4) La complessità dei profili soggettivi di responsabilità.	92
5) Analisi e critica dell'art. 25-undecies D. Lgs.231/2001.....	94
CAPITOLO VI :	100
"La portata innovativa della legge 68 del 22 maggio 2015"	100
1) Premesse all'emanazione della legge 68/2015.	100
2) La previsione dei nuovi reati ambientali e le modifiche significative apportate alla disciplina previgente.	101
3) Conclusioni.....	105
BIBLIOGRAFIA	107
RIASSUNTO TESI	113

*“...O buono Apollo, a l’ultimo lavoro
Fammi del tuo valor sì fatto vaso,
come dimandi a dar l’amato alloro...”*
Dante, Divina Commedia, Paradiso 13-15

PREMESSA

Nel corso degli ultimi decenni si è posta al centro dell'attenzione la questione ambiente. Associazioni, politica e organizzazioni internazionali si sono sempre più adoperati per la salvaguardia di habitat naturali, tutela delle acque e dell'atmosfera nonché protezione delle specie animali in via d'estinzione. Si è passati praticamente da un'epoca vissuta nel torpore dell'inconsapevole disastro ambientale post rivoluzione industriale a quella che oggi potremmo definire una vera e propria politica di *austerity* ambientale.

In molti si sono, e ancora oggi si schierano, dalla parte di chi pretende una tutela in materia, finanche il Santo Padre, nell'enciclica "*Laudato sii*" del 18 giugno 2015 ha espresso il suo sdegno verso un mondo inquinato e una società inquinante, predicando che anche dal punto di vista morale è necessaria una svolta affinché non continui a deteriorarsi la *Madre Terra*.

Essendo originario delle zone vesuviane, ho vissuto in prima persona il dramma dell'emergenza rifiuti in Campania nonché la piaga della cosiddetta "Terra dei fuochi".

Quando mi si è presentata l'occasione di poter scegliere nel mio piano di studi di conoscere la legislazione penale in materia ambientale in me è scattato qualcosa di forte e profondo, e la soddisfazione è stata doppia quando il Prof. Bellacosa, che approfitto per ringraziare, mi ha concesso la possibilità di concludere il mio percorso di studi proprio in diritto penale dell'ambiente.

In questo lavoro ho affrontato, con l'ausilio dell'avvocato Dottore, che ringrazio con la presente, una materia abbastanza disomogenea e complessa, ma ho cercato di toccare i punti focali senza dilungarmi troppo, fornendo, ad un tempo, una analisi dettagliata e mirata sui reati ambientali tra legislazione nazionale e comunitaria.

Mi sia concesso, al termine di questo lungo percorso di studi, di ringraziare in modo particolare la mia famiglia, baluardo nei giorni più difficili e stimolo quotidiano, a loro vorrei dedicare questo lavoro, per esserci stati sempre senza mai tirarsi indietro.

CAPITOLO I

Lo sviluppo della tutela dell'ambiente in ambito Costituzionale e Comunitario.

1) L'ambiente nella Costituzione Italiana, nell'Ordinamento interno e Comunitario.

Al giorno d'oggi considerare l'ambiente come bene fondamentale dell'uomo sembra quasi un discorso scontato, ma la realtà dei fatti è ben diversa.

La nostra stessa Carta Costituzionale, benché relativamente giovane, non trattava direttamente dell'Ambiente e tantomeno agli albori della Repubblica esistevano leggi ordinarie volte ad una specifica tutela e definizione del sistema ambientale. Piuttosto si ricordano *"le due leggi c.d. Bottai del 1939 volte a disciplinare la tutela delle bellezze naturali e dei beni culturali"*¹.

Tali leggi, seppur di vecchia data, hanno segnato profondamente l'evoluzione delle materie di interesse essendo state a lungo considerate come punto di riferimento, a maggior ragione dopo il loro recepimento nell'art. 9, comma 2, Cost. nella parte in cui lo stesso recita *"La Repubblica Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"*. Un evidente passo avanti verso il riconoscimento *in primis* del paesaggio, ma non ancora dell'ambiente, tra i principi fondamentali della Costituzione, sottolineando il *"valore paesistico sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano"*².

Il disposto dell'art. 9 Cost., seppur caratterizzato dai tratti della genericità, ha una *"evidente natura di norma programmatica"*³, la cui lettura nel corso degli anni ha subito una enorme evoluzione.

La lenta e costante integrazione del bene ambiente in ambito costituzionale passa attraverso l'inevitabile lettura combinata delle diverse disposizioni della nostra Carta Fondamentale, ed in particolare attraverso una più ampia considerazione e valutazione anche giurisprudenziale dell'art. 32, comma 1, Cost, laddove recita: *"La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti"*. La logica che spinge a collegare la suddetta norma con l'art. 9, comma 2, è sottesa

¹F. GARGALLO, *L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo*, in testata giornalistica on line www.dirittoambiente.com

²A. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in Riv. Giur. Edil. 1967, 72,II e ss.

³L. RAMACCI, *Diritto Penale dell'Ambiente*, seconda edizione, CEDAM, PADOVA 2009.

dallo stretto legame intercorrente tra l'individuo e l'ambiente in cui vive, con l'ovvia conseguenza che ogni forma di inquinamento, e quindi di attentato alla salubrità ambientale, incide inevitabilmente sul diritto alla tutela della salute umana.

Una siffatta lettura congiunta di tali articoli ha incontrato non poche resistenze da parte della giurisprudenza costituzionale, sfumate poi del tutto con l'emanazione della Legge n. 349/1986.

Con tale legge la Corte Costituzionale evidenziava *“un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione”*⁴.

Con la stessa pronuncia, la Corte tra l'altro definiva il danno ambientale come *“il pregiudizio arrecato da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali, che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente”*.

Il percorso di integrazione e riconoscimento costituzionale del bene ambiente non si limita alla sola lettura degli artt. 9 e 32 Cost.

La riforma del Titolo V⁵ della Costituzione avvenuta con Legge Cost. n. 3/2001, all'art 117, comma 2, affida esplicitamente allo Stato la legislazione in materia di *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, e dei beni culturali”*.

In merito alla norma di cui sopra, la Corte Costituzionale ha precisato che *“l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come tutela dell'ambiente [...] In particolare dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”*⁶.

Col passare degli anni, a seguito di un'integrazione sovranazionale come quella dell'Unione Europea che ha comportato un ampliamento dei settori interessati in materia ambientale dall'intervento degli organismi comunitari, la copertura costituzionale offerta dall'art. 11 è apparsa sempre più inadeguata⁷. Pertanto a seguito

⁴Corte Cost. sent. n. 210 del 28 maggio 1987.

⁵CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in Riv. Giur. Amb. 2/2003.

⁶Corte Cost. sent. 407 del 10 Luglio 2002

⁷ I. NICOTRA, *“Sovranità e fonti europee nella protezione dell'ambiente”*, in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”*, CEDAM 2013

della modifica dell'intero Titolo V della Costituzione, il legislatore della revisione ha introdotto un'apposita disposizione, contenuta nell'art. 117, 1 comma⁸ nella parte in cui essa stabilisce *“la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.”*

Si esplicita quindi una vera e propria prevalenza, una priorità gerarchica, del diritto comunitario su quello interno agli Stati Membri con l'effetto che norma interna che si discosti dal dettato dell'Unione risulti viziata e pertanto da disapplicare.

Premesso ciò, si palesa un vero e proprio sistema complesso di competenze e ruoli in materia, con la conseguenza che, in una visione comunitaria della tutela del bene oggetto della nostra analisi, si è reso necessario provvedere all'adozione da parte dell'U.E. di un modello di sviluppo sostenibile e di protezione dell'ambiente, fondato su una politica comune commerciale ed industriale equilibrata.

Un passaggio fondamentale verso una tutela comunitaria univoca è stata l'adozione dell'Atto Unico Europeo che introduce il titolo VII dedicato all'ambiente.⁹

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha ulteriormente confermato l'importanza della protezione dell'ambiente riservandogli un ruolo di primissimo piano, integrandolo con le altre politiche e prevedendo azioni comuni in materia anche da un punto di vista internazionale.

Il Trattato di Lisbona¹⁰, poi, ricorda che rafforza i principi di precauzione e dell'azione preventiva posti alla base della tutela dell'ambiente¹¹.

Anche la materia penale-ambientale è molto influenzata dalle dinamiche giuridiche comunitarie, e più di altre si trova a *“fronteggiare le nuove sfide provenienti dalla criminalità transfrontaliera”*¹².

Notevole importanza assume anche la direttiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo in quanto istituisce misure più efficaci di salvaguardia dell'ecosistema.

⁸ F. PATERNITI, *“La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione Europea”*, in Giur. Cost., 2004, vol.3, 2101-2128.

⁹ G.C.U.E. n. 169 del 29/06/1987.

¹⁰ Ratificato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

¹¹ I. NICOTRA, *“Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future”* in rassegna di diritto pubblico Europeo, Europa e Ambiente n. 2/2003, 121 ss.

¹² I. NICOTRA, *“Influenza del Diritto dell'Unione sul diritto penale dell'ambiente”* in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”* CEDAM 2013.

2) La questione delle decisioni quadro.

In una visione d'integrazione comunitaria e d'interazione tra Stati Membri volte al raggiungimento di obbiettivi comuni, si è reso necessario prevedere indirizzi unitari di politiche comuni da parte dell'organo sovranazionale si è reso necessario. Una delle materie che più delle altre segna questo processo di integrazione europea e che maggiormente ha inciso sul diritto penale interno è proprio l'ambiente.

L'intervento del legislatore comunitario nell'ambito penale degli Stati Membri è di recente introduzione. Infatti *“le fonti europee non imponevano ai singoli Stati un espresso obbligo di intervenire con la sanzione penale a tutela dei beni di rilievo comunitario, limitandosi a richiedere che la tutela giuridica attuata dal legislatore nazionale avesse i caratteri dell'effettività, della proporzionalità e della capacità dissuasiva”*¹³.

Queste importanti novità relative “all’interferenza” dell’Unione nel diritto penale interno degli Stati Membri è il frutto di due decisioni della Corte di Giustizia che con l’annullamento rispettivamente delle decisioni quadro 2003/80/GAI e 2005/667/GAI hanno affermato il principio secondo cui in materie di competenza dell’Unione (come la salvaguardia ambientale), all’organo sovranazionale è concessa la facoltà di adottare dei provvedimenti anche in materia penale laddove risulti fondamentale dettare le linee generali necessarie alla effettiva attuazione della tutela.

La decisione quadro 2003/80/GAI, annullata con sentenza del 13 settembre 2005 dalla Corte di Giustizia prevedeva una protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale. Decisione annullata sulla base di un ragionamento logico che ha portato il massimo organo giurisdizionale comunitario a decretare che, seppur fosse corretto provvedere ad una tutela penale dell’ambiente, essa non sarebbe dovuta avvenire attraverso strumenti come la decisione quadro, ma più correttamente attraverso atti direttamente efficaci nei confronti degli stati membri come le direttive¹⁴.

In effetti la Corte ha continuato a riconoscere una incompetenza in ambito penale dell’Unione, ma con la riserva di *“adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materie di competenza comunitaria”*¹⁵.

¹³ M. RONCO, *“L'intreccio tra la legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente”* in *“Il diritto penale dell'ambiente alla luce del diritto dell'Unione Europea”*, CEDAM, Padova, 2013.

¹⁴ F. VIGANÒ, *“Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale”*, in *Dir. Pen. E processo*, 2005,1433; F. CONSULICH, G. MANNOZZI, *“La sentenza della Corte di Giustizia C-176/03: Riflessi penalistici in tema di principio di legalità e politica dei beni giuridici”* in *Riv. Trim. dir. Pen. Econ.*,2006,899.

¹⁵ Corte Giust. CE, Grande Sezione, 13 settembre 2005, cit.

In virtù di quanto detto sopra, la sentenza del 23 ottobre 2007 ha annullato la decisione quadro 2005/667/GAI volta alla lotta all'inquinamento provocato dalle navi.

Assodato quanto detto fino ad ora, rimane da definire il limite alla competenza dell'Unione individuato dalla Corte di Giustizia e che è relativa *“alla determinazione del tipo e del livello delle sanzioni penali applicabili”*¹⁶ che restano di esclusiva competenza degli Stati Membri.

Frutto di queste sentenze e dell'orientamento della Corte di Giustizia di cui si è discusso precedentemente è stata l'adozione della direttiva 2008/99/CE relativa alla tutela dell'ambiente, che ha introdotto espliciti e ben precisi obblighi per gli Stati membri in materia penale-ambientale.

3) Diritto nazionale e comunitario: contrasti e risoluzioni.

Introdurre un discorso relativo al rapporto del diritto dell'U.E. con i diritti interni degli Stati membri, necessita di un veloce excursus relativo *in primis* alla nascita della Comunità europea, oggi Unione, come organo sovranazionale; *in secundis* dei vari Trattati costitutivi e modificativi dell'assetto comunitario¹⁷.

La differenza principale tra le Comunità su cui si è fondata l'U.E. (CECA, CED, CEEA) e le comuni organizzazioni internazionali è proprio il loro carattere sopranazionale.

Pur nascendo tutte dalla conclusione di un accordo tra gli Stati Membri con il quale si stabiliscono degli scopi comuni, le organizzazioni internazionali e quelle sovranazionali si distinguono profondamente.

Le prime si caratterizzano in quanto:

- gli Stati Membri sono rappresentati dai propri governi nei vari organi dell'organizzazione;
- manca la partecipazione dei popoli di tali Stati;
- gli atti hanno come destinatari gli Stati membri, i quali daranno poi esecuzione agli obblighi che nascono da tali atti.

Le Comunità europee, invece, hanno alla base della loro organizzazione:

- la partecipazione dei cittadini alla vita della Comunità mediante il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale;
- il trasferimento parziale della sovranità dagli Stati Membri alle Comunità, i cui organi hanno il potere di adottare atti obbligatori ed applicarli all'interno della comunità, senza alcuna mediazione da parte degli Stati

¹⁶ Cort. Giust. CE., Grande Sezione, 23 ottobre 2007, cit.

¹⁷ A. MONTAGNA, *“Il ruolo della Corte di Cassazione nella disciplina dei reati ambientali tra Diritto Nazionale e Diritto dell'Unione”* in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”* CEDAM 2013.

Membri (carattere di diretta ed immediata applicabilità);

- i destinatari dei diritti e degli obblighi che derivano dagli atti comunitari non sono solo gli Stati Membri ma anche i loro cittadini¹⁸.

Essenzialmente, è dagli anni '80 che si è messo in moto il processo che ha condotto poi all'attuale Unione europea. Uno dei passaggi più significativi fu la sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo, entrato in vigore il 1° luglio del 1987 e che ha fatto seguito ad un Trattato, approvato dal Parlamento europeo nel 1984, e noto come "Trattato Spinelli". Esso stabiliva che il Parlamento e il Consiglio dell'Unione esercitassero congiuntamente il potere legislativo e che una legge potesse essere adottata solo se approvata da entrambi.

La struttura portante dell'odierna Unione europea è rappresentata dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio del 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Esso riunisce tutte le tre originarie Comunità europee (CECA, CEE e CEEA) e si fonda su tre pilastri: il primo, rappresentato dalle Comunità europee, il secondo consiste nella politica estera e di sicurezza comune (PESC), il terzo è relativo alla giustizia e affari interni (GAI)¹⁹.

Innovazioni significative sono state apportate dal Trattato di Amsterdam del 1997, entrato in vigore nel 1999, in cui si proclamano i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, inserendo come obiettivo la promozione di un elevato livello di occupazione.

Sono state apportate modifiche al secondo pilastro, ma soprattutto è stata realizzata una parziale "comunitarizzazione" del terzo pilastro nel senso che materie appartenenti ad esso furono sottratte al TUE e passano nell'ambito del Trattato CE. Il terzo pilastro riduce quindi il suo ambito di applicazione alla sola cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Con il Trattato di Roma del 2004 si voleva creare una Costituzione Europea: il testo venne elaborato ma la ratifica che non è avvenuta.

A differenza della Costituzione Europea che aveva come obiettivo quello di unificare in un unico trattato quello sull'Unione Europea e quello sulla Comunità Europea, il Trattato di Lisbona conserva la separazione in due distinti Trattati (TUE e TFUE) ma interviene per modificarli²⁰.

Fatta questa veloce carrellata relativa alla nascita e alla crescita del progetto di "unificazione politica dell'Europa" bisogna adesso capire in che modo assolvono i propri compiti gli organi dell'Unione. Il Parlamento europeo congiuntamente al Consiglio e alla Commissione hanno la facoltà di adottare Regolamenti

¹⁸ U. VILLANI, *"Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea"* seconda edizione CACUCCI EDITORE 2010.

¹⁹ BILANCIA, *"Il processo costituente Europeo"*, Milano, 2002.

²⁰ BILANCIA, D'AMICO, *"La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona"*, Milano, 2009.

e Direttive, di prendere decisioni, emettere pareri o raccomandazioni.

Le differenze tra gli atti sopra citati sono rilevanti soprattutto in merito alla portata e alla loro applicabilità.

Regolamenti, caratterizzati da una portata generale, sono obbligatori in ogni loro parte e per giunta sono direttamente applicabili in ogni Stato Membro; le Direttive, hanno una enorme forza vincolante per gli Stati Membri, ma a differenza dei regolamenti sono relativi al solo risultato da raggiungere e lasciano piena libertà agli Stati in merito alla forma e ai mezzi attraverso cui raggiungere gli obiettivi prefissi nelle direttive stesse; le decisioni sono un altro atto vincolante in ogni elemento per i destinatari; le raccomandazioni ed i pareri, invece, non hanno forza vincolante.

Lo sviluppo del rapporto tra il diritto dell'Unione e il diritto interno degli Stati Membri ha mostrato non poche difficoltà, in particolar modo negli anni si è assistito spesso a diaspore tra la Corte di Giustizia e le Corti Costituzionali nazionali (particolarmente italiana e tedesca).

In questo continuo evolversi della giurisprudenza nazionale e comunitaria è possibile assistere a dei veri e propri momenti di crescita, e tra i primi sicuramente la realizzazione “di un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani”²¹.

Con la sentenza 170/1984 la Corte Costituzionale Italiana affermava che nelle materie riservate alla competenza normativa comunitaria, il giudice nazionale dovesse applicare direttamente la norma comunitaria e quindi disapplicare la legge nazionale incompatibile col dettato sovranazionale.

Si entra dunque in una ottica in cui l'ordinamento dell'Unione risulta praticamente integrato negli ordinamenti degli Stati Membri con la conseguenza che per questi ultimi risulta impossibile “far prevalere contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore”²² che non potrà quindi essere opponibile all'ordine comune²³.

In parole povere, viene a crearsi una vera e propria gerarchia che la stessa Corte di Giustizia, nella sua elaborazione giurisprudenziale, finì col definire concetto di preminenza o supremazia dell'ordinamento comunitario sull'ordinamento interno “*in forza del principio della preminenza del comunitario le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto (...) non solo di*

²¹ Causa 26/62, van Gend en Loos, raccolta CGCE, 1963,1, decisione del 1973.

²² Causa 6/64, Costa c. Enel, raccolta CGCE, 1964,1127.

²³ A. MONTAGNA, “*Il ruolo della Corte di Cassazione nella disciplina dei reati ambientali tra Diritto Nazionale e Diritto dell'Unione*” in “*I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea*”, CEDAM, 2013.

rendere ipso iure inapplicabile per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante dalla legislazione nazionale preesistente, ma anche, in quanto tali disposizioni fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme dei singoli Stati membri, di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie”²⁴.

Dottrina e giurisprudenza hanno poi precisato che tale supremazia non è solo imputabile ai regolamenti, ma va estesa a tutte le norme comunitarie dotate di effetto diretto nei confronti dei singoli Stati.

Altra nota da precisare è quella relativa all’obbligo d’interpretazione conforme della normativa interna rispetto a quella comunitaria. Questo obbligo sussiste in via generale e trova origine nell’obbligo di leale collaborazione tra le autorità nazionali e comunitarie a sua volta contenuto nel TUE all’art. 10. Secondo tale principio, sussisterebbe il potere di disapplicazione della norma interna contrastante da parte di qualsiasi giudice nazionale adito e di cui si è detto precedentemente.

“Una ulteriore riflessione va spesa con riferimento a quelle discrasie tra ordinamento dell’unione e legislazione nazionale che, diversamente da quanto l’esperienza più recente ci ha mostrato, possono porsi in direzione di maggiore restrizione in ambito nazionale di quanto non sia previsto a livello Europeo. In questo senso andando ad analizzare le norme del Trattato si pensi all’art. 28 ai sensi del quale *sono vietate fra gli stati membri: a) le restrizioni quantitative alle importazioni; b) nonché qualsiasi misura di effetto equivalente*”²⁵.

Il legislatore comunitario si era posto il problema di giustificare l’adozione di misure nazionali restrittive lì dove “*particolari esigenze di fondamentale importanza*” le imponessero.

Praticamente, se venissero a mancare le ragioni giustificatrici, non si instaurerà controversia sull’immediata efficacia in *bonam partem* del diritto dell’Unione.

4) Riflessioni sulla rilevanza del Diritto Comunitario nel Diritto Penale interno.

Partendo dal principio della riserva di legge espresso nell’art.25 della Costituzione Italiana e relazionandolo ad uno dei fondamentali principi del Diritto Penale quale quello dell’irretroattività della legge penale, ed assodato che è sancita esplicitamente, quale principio inderogabile da parte del Diritto dell’Unione, la facoltà di scegliere quali comportamenti siano meritevoli di tutela penale al Parlamento nazionale, si nota immediatamente quanto

²⁴ Causa 106/77, Simmenthal, raccolta CGCE, 1978,629.

²⁵ A. MONTAGNA, “Il ruolo della Corte di Cassazione nella disciplina dei reati ambientali tra Diritto Nazionale e Diritto dell’Unione” in “I reati ambientali alla luce del diritto dell’Unione Europea”, CEDAM, 2013.

complesso sia il rapporto tra il diritto comunitario e quello penale italiano²⁶.

La struttura del rapporto di cui si tratta è grossomodo basata su una serie di riserve dei principi inviolabili che *“da un lato individuano ambiti nei quali l’impatto delle normative sopranazionali è limitato, dall’altro confermano la possibilità di una distinzione tra diritti inviolabili e norme costituzionali cedevoli rispetto alle norme del diritto dell’Unione”*²⁷.

La dottrina maggioritaria sembra escludere, peraltro, una diretta competenza in materia penale da parte della comunità e allo stesso tempo non si è ancora verificata l’emanazione di norme dell’Unione direttamente incriminatrici²⁸.

Ritornando comunque al principio della riserva assoluta di legge, bisogna purtroppo constatare quanto esso sia gravato da enormi pressioni nel contesto gerarchico con gli enti sopranazionali e che quindi, seppur indirettamente, tali organi esercitano una enorme forza condizionante nei riguardi del legislatore nazionale; ciò in virtù di diversi fenomeni che si palesano in una realtà più ampia rispetto a quella del singolo Stato Membro come crimini transfrontalieri e transnazionali, come la necessità di implementare una *governance globale* e di rilanciare ciò che la filosofia del diritto definisce *“le concezioni ermeneutiche del diritto con il riconoscimento del ruolo svolto dalle prassi applicative”*²⁹.

A questo punto occorre trattare la questione della possibile influenza del diritto dell’Unione sul diritto penale interno dei singoli Stati. Per meglio poter affrontare questo delicato argomento è necessario individuare i due campi d’influenza degli atti comunitari sulla legislazione penale nazionale ossia quando essa si configura come *“efficacia in bonam partem”*³⁰ o quando si pone come *“influenza in malam partem”*³¹.

Analizzando più da vicino il primo caso occorre chiarire un aspetto fondamentale relativo alla disapplicazione della norma penale interna contrastante con il diritto comunitario e precisamente allorquando si configura il caso

²⁶ A. NAPPI, *“L’immediata applicabilità del diritto comunitario nell’ordinamento italiano”* in Incontri del CSM, Roma, 2003.

²⁷ A. MONTAGNA, *“Il ruolo della Corte di Cassazione nella disciplina dei reati ambientali tra Diritto Nazionale e Diritto dell’Unione”* in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell’Unione Europea”* CEDAM, 2013.

²⁸ F. SGUBBI, *“Diritto penale e diritto comunitario”*, in Digesto pen., IV, Utet 1990.

²⁹ A. KAUFMANN, *“Filosofia del diritto ed ermeneutica”*, in C.E.D., cass., 214345.

³⁰ In tal caso, come afferma la stessa Corte di Giustizia, il giudice “comune” nazionale applica la norma comunitaria in via diretta attraverso disapplicazioni parziali o totali della legge penale interna contrastante col diritto dell’Unione.

³¹ Il significato di una norma è subordinato alla sua integrazione con altre.

in cui l'esercizio di riconosciuto dalla norma dell'Unione potrebbe dar vita ad una "causa di giustificazione"³² ai sensi dell'art.51 del codice penale³³.

Per quanto concerne, invece, l'efficacia in *malam partem*, è importante effettuare una distinzione dell'"eterointegrazione" della norma penale a seconda del fatto che essa incida solo sulla definizione del reato o incida pure sul precetto. Pertanto, come afferma l'orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale, "l'integrazione della legge penale da parte di atti non legislativi incontra precisi limiti relativamente al precetto, alla sanzione ed ai soggetti"³⁴ e ne consegue che la riserva di legge di cui si è già discusso rende necessaria l'adozione di una norma interna che abbia la funzione di rendere eseguibile il dettato o il disposto comunitario. Nel caso in cui l'Unione tramite i suoi organi preveda ed imponga che determinate fattispecie siano obbligatoriamente tutelate dalla legge penale e si verificasse inottemperanza da parte del legislatore nazionale, lo Stato Membro sarà perseguibile dalla Corte di Giustizia soltanto ai sensi degli artt. 226-228 del Trattato³⁵. Discorso diverso quando l'atto comunitario sia volto alla modifica o all'abrogazione di una norma penale già prevista e disciplinata dalla legge nazionale. In tal caso si aprono due possibili alternative: una prevede il ricorso in via pregiudiziale volto a chiedere chiarimenti alla Corte di Giustizia in merito all'adequatezza e alla proporzionalità delle sanzioni rispetto alla gravità e alla necessità di tutelare quella fattispecie (art. 267 TFUE); l'altra invece prevede il ricorso alla Corte Costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.³⁶.

CAPITOLO II

"I rapporti tra Diritto Penale Italiano e Diritto Europeo"

³² G. GRASSO, "Comunità europee e diritto penale", Milano, 1989.

³³ A. MONTAGNA, "Il ruolo della Corte di Cassazione nella disciplina dei reati ambientali tra Diritto Nazionale e Diritto dell'Unione" in "I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea" CEDAM 2013.

³⁴ Si veda nota 31.

³⁵ L'art. 226 TFUE recita: "La commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi (...) emette parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire alla Corte di Giustizia".

³⁶ S. RIONDATO, "Profili di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale dell'economia" in Riv. Trim. pen. Econ., 1997, 1138.

1) L'adeguamento del Diritto interno al Diritto dell'Unione.

L'Unione nasceva, *illo tempore*, impregnata di grandi valori morali e politici. La strada verso questa nuova forma di *governance multilivello*³⁷ aveva intrinseco l'alto fine, espresso più volte da uno dei padri fondatori Robert Schuman, di condividere interessi economici tra i sei Stati fondatori, in modo che gli stessi non trovassero pretesti utili a scindersi in sanguinose battaglie, un principio che sposa pienamente il dettato del secondo comma dell'art. 11 della Costituzione Italiana laddove afferma che “...l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni”.

Quanto appena affermato dimostra, ancora una volta, l'apertura della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra diritto interno e diritto internazionale (o meglio, sovranazionale) con particolare riferimento all'adesione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite e all'Unione Europea.

Non bisogna, però, pensare che questa apertura giurisprudenziale e questa interazione sovranazionale con la conseguente limitazione di poteri sovrani dei singoli Stati Membri sia stata immediatamente di facile interpretazione ed applicazione; è per questo motivo che occorre fare un breve *excursus* storico a riguardo.

Verso la metà degli anni '60 la Corte di Giustizia³⁸ ha assunto un rilevante ruolo nel “*processo di armonizzazione*”³⁹ con i tribunali costituzionali degli Stati Membri, che sentendosi invasi e sopraffatti nelle loro competenze si opponevano strenuamente ai giudici di Lussemburgo trincerandosi all'interno dei c.d. controlimiti.⁴⁰ Questa lunga, e solo da poco attenuatasi, dialettica tra corti nazionali e dell'Unione si è risolta con l'affermazione del principio della supremazia del diritto comunitario sul diritto interno.

L'affermazione di un principio di siffatta supremazia, col tempo, ha spinto la Corte di Giustizia ad intervenire in settori specifici anche dell'ordinamento penale degli Stati Membri: “*il progressivo arricchimento dello strumentario del giudice penale “nazionale”, definito nei poteri/doveri del giudice dinanzi ad una quaestio juris riguardante il diritto comunitario, sulla scorta del principio di fedeltà o di coopération loyale, portò ad*

³⁷ NICOTRA I., “Sovranità statale e fonti Europee nella protezione dell'ambiente” in “*I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione europea*” a cura di B. ROMANO, CEDAM, 2013, pag. 3 e ss.

³⁸ Ci si riferisce alle pronunce Corte Giust. Sent. Costa/ENEL, C., 15.07.1964, C-6/64 e Sent. Simmenthal, C-106/77.

³⁹ DEL GIUDICE G., “*Diritto penale “europeo” e diritto penale “domestico”. Una “legalità” assediata?*” in www.altalex.it articolo del 22.11.2010

⁴⁰ La teoria dei controlimiti è volta a risolvere antinomie tra i più fondamentali ed inalienabili diritti dell'ordinamento interno e le fonti comunitarie consentendo, proprio in base a tale teoria, la sindacabilità costituzionale delle leggi di autorizzazione alla ratifica. Tra le altre si veda sent. Corte Cost. n. 238 del 2014.

*un'inevitabile tensione multilevel con i principi costituzionali (“controlimiti naturali”) posti a garanzia del reo, primo fra tutti il Principio di legalità del reato e della pena, con i corollari della riserva di legge e irretroattività e divieto di applicazione analogica della legge penale (art. 25, co 2, Cost.)”*⁴¹.

Assodato quindi il principio di supremazia del diritto comunitario, ricordato quello di disapplicazione della norma interna contrastante con quella dell’Unione, occorre ora affrontare le problematiche che inevitabilmente finiscono per sorgere in questo *iter* giuridico.

Una delle principali riguarda il compito del giudice nazionale di adeguare la normativa interna rispetto all’intervento del legislatore comunitario a mezzo di atti direttamente applicabile *“Le sentenze della Corte di Giustizia, (siano esse di condanna per inadempimento dello Stato oppure interpretative del diritto comunitario), sono immediatamente e direttamente applicabili, da parte del giudice italiano, sempre che l’esegesi del diritto comunitario sia incontrovertibile e la normativa nazionale appaia in evidente contrasto”*)⁴².

Tale indirizzo giurisprudenziale legittima il giudice domestico ad operare un adeguamento del diritto interno, che sia una “semplice” integrazione o una valutazione di disapplicazione in tutto o in parte della disciplina statale incompatibile. Indubbiamente più complesso e gravoso risulta tale *iter* da momento in cui ad essere coinvolta sia una norma di diritto penale. In tale ambito, infatti, parlare di integrazione della fattispecie fa gravare enormemente sul giudice chiamato ad operare la scelta la possibilità di violare i principi fondamentali in materia penale, cui si affianca no possibili contrasti di ordine costituzionale *“che vedono un intervento normativo comunitario non penale incidere sulla disciplina penale del singolo stato membro, provocandone la disapplicazione tout court in talune situazioni. E’ evidente la ricaduta sul principio di legalità che viene a palesarsi , ricaduta, che non è contestata nella sola eccezione di carattere “logico-formale”, ergo di violazione di un principio avente caratura costituzionale, ma, soprattutto, per le ricadute in action che la violazione delle garanzie in materia penale comporta”*⁴³.

Ed è proprio in questa ottica che il grande processo di armonizzazione operato dai giudici della Corte di Giustizia si è rivelato, con il passare del tempo, uno strumento imprescindibile per l’integrazione delle norme comunitarie negli ordinamenti domestici dei singoli Stati Membri.

⁴¹ DEL GIUDICE G., *“ Diritto penale “europeo” e diritto penale “domestico”. Una “legalità” assediata?”* in www.altalex.it articolo del 22.11.2010, pag. 2.

⁴² Indirizzo consolidatosi nella giurisprudenza di legittimità; si veda Cass. 5 marzo 2004, Sent. n.10662; e Corte Cost.: n. 113 del 1985 e nn. 232 e 389 del 1989.

⁴³ DEL GIUDICE G. *“ Diritto penale “europeo” e diritto penale “domestico”. Una “legalità” assediata?”* in www.altalex.it articolo del 22.11.2010, pag. 2 e 3.

2) Il Diritto Penale italiano e il Diritto Europeo tra giurisdizione ordinaria e costituzionale.

Assodata l'esistenza di un *“diritto europeo che impone al sistema penale italiano precisi obblighi di adeguamento”*⁴⁴, è necessario affrontare il discorso relativo agli obblighi gravanti tanto sul legislatore interno, quanto sui giudici ordinari e costituzionali. La diretta applicazione della norma europea, l'adeguamento della norma interna a quella dell'Unione ed il sollevamento di un giudizio incidentale di legittimità costituzionale della norma nazionale contrastante con quella comunitaria sono alcuni dei mezzi di cui i giudici italiani possono usufruire per risolvere questioni inerenti l'interpretazione e l'integrazione delle norme interne con quelle comunitarie.

In effetti, il processo di adeguamento di cui si sta trattando segue uno schema ben preciso, o meglio è sottoposto a regole procedurali ben precise.

Il giudice, accertato che una norma europea è *“potenzialmente rilevante per la decisione di un caso concreto”*⁴⁵, deve in primis analizzare il tipo di atto da cui discende la norma comunitaria, e stabilendone l'eventuale diretta applicabilità con la conseguente disapplicazione del dettato interno contrastante; nel caso in cui sia esclusa la diretta applicabilità, il giudice ha il compito di verificare la possibile sussistenza di una interpretazione interna che eviti il contrasto tra diritto nazionale e comunitario e, nel caso in cui nemmeno questa opzione sia esperibile, a causa di una totale incompatibilità tra le due norme, il giudice è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale per incompatibilità con gli artt. 11 e 117, comma 1, della Costituzione.

Quanto detto delinea in una lucida e ben organizzata ripartizione di competenze tra i due giudici nazionali, ordinario e costituzionale, laddove il primo tenta di risolvere la questione attraverso una interpretazione

⁴⁴ VIGANÒ F., *“L'adeguamento del sistema penale italiano al Diritto Europeo tra giurisdizione ordinaria e costituzionale”* in www.penalecontemporaneo.it riv. trim. 2/2014, pag. 1

⁴⁵ VIGANÒ F., *“L'adeguamento del sistema penale italiano al Diritto Europeo tra giurisdizione ordinaria e costituzionale”* in www.penalecontemporaneo.it riv. trim. 2/2014, pag. 2

conforme⁴⁶, mentre il secondo è tenuto a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma interna contrastante⁴⁷.

Non è da sottovalutare un passaggio che sembra quasi scontato, ma che invece risulta di fondamentale importanza laddove, precedentemente, si è detto che *“il giudice accertato che una norma europea sia potenzialmente rilevante per la decisione di un caso concreto”*. Da un'analisi più attenta si evince che il giudice ordinario, nell'accertare quanto appena ripetuto, effettui una vera e propria analisi della norma comunitaria prima ancora che sia analizzata quella interna eventualmente contrastante. Questa analisi preliminare non è, tuttavia, di facile risoluzione per il giudice italiano in virtù non soltanto della difficoltà di traduzione dei concetti tecnici, quanto più alla diversità degli usi e dei contesti sistematici in cui la norma nasce da cui discende il canone per l'interpretazione dell'atto comunitario, che deve essere quello del luogo in cui la norma origina.

*“Il giudice italiano dovrà quindi leggere la norma come parte di un sistema più ampio di quello ordinamentale italiano, con regole ermeneutiche e teleologia proprie. E, soprattutto, dovrà attenersi all'interpretazione che di detta norma abbiano fornito i due organi giurisdizionali – la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo – ai quali gli Stati membri dell'UE e gli Stati parte del Consiglio d'Europa hanno conferito il potere di interpretare autoritativamente, rispettivamente, le norme di diritto primario e derivato dell'Unione, e le norme della Convenzione europea e dei suoi protocolli addizionali (art. 19 TUE e art. 32 CEDU)”*⁴⁸.

Volendo fare chiarezza e percorrere un rapido *excursus* storico relativo all'adeguamento legislativo italiano al diritto dell'Unione Europea, occorre preliminarmente affermare gli obblighi nascenti dal diritto dell'Unione che richiedono un intervento ad opera del legislatore. L'intervento è necessario per gli atti europei non direttamente applicabili. La prassi originariamente usata dal nostro Stato era quella di dare esecuzione agli atti europei attraverso leggi che delegavano al governo l'emanazione di decreti legislativi volti a dare attuazione al pacchetto di direttive indicate nella delega. Lo strumento della delega veniva concesso sotto l'urgenza di eseguire le direttive il cui termine di attuazione era già scaduto. Il sistema era criticato perché non appariva conforme all'art.76 Cost., il quale dichiara che la delega al governo deve contenere i criteri direttivi, essere

⁴⁶ Ovviamente ci si riferisce ad una interpretazione “possibile” in sintonia con quanto approfonditamente trattato ad inizio pagina.

⁴⁷ La questione di legittimità in effetti si configura come *extrema ratio* in questo quadro di competenze in materia di contrasti tra norma comunitaria e norma nazionale.

⁴⁸ VIGANÒ F., *“L'adeguamento del sistema penale italiano al Diritto Europeo tra giurisdizione ordinaria e costituzionale”* in www.penalecontemporaneo.it riv. trim. 2/2014, pag. 3.

limitata nel tempo ed avere oggetto definiti. In realtà. Però. l'oggetto della delega era estremamente diversificato e il Parlamento risultava così espropriato dei suoi poteri.

C'era bisogno di un sistema che abbandonasse gli interventi episodici e confusi della legge delega che assicurasse una corretta e tempestiva attuazione delle direttive, garantendo, al tempo stesso, il pieno rispetto della Costituzione.

Una disciplina organica venne introdotta con la c.d. “legge La Pergola”⁴⁹; che aveva un duplice obbiettivo: da un lato regolare le forme di partecipazione del Parlamento e delle regioni alla formazione degli atti, dall'altro garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Lo strumento centrale per garantire tale adempimento è la “legge comunitaria”: tale legge contiene disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La legge c.d. “La Pergola” è stata poi più volte modificata ed infine abrogata. Venne sostituita dalla c.d. “legge Buttiglione”⁵⁰ la quale, rispettando lo schema generale, i principi ispiratori e gli strumenti di attuazione, ne costituisce un opportuno ammodernamento.

Lo strumento individuato per l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi europei resta comunque la legge comunitaria; senza escludere la possibilità di adottare al di fuori di tale legge le norme di attuazione di specifici obblighi, soprattutto in caso di complessità della materia oggetto dell'atto.

Il procedimento normativo nasce con la verifica, da parte del presidente del Consiglio o del ministro delle politiche europee, dello stato di conformità dell'ordinamento italiano e degli indirizzi di politica governativa agli obblighi europei. La stessa verifica viene compiuta dalle regioni e province autonome, nelle materie di loro competenza.

Di seguito, il Presidente del Consiglio di concerto con i ministri interessati, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento un disegno di legge recante “*disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee*”.

Il contenuto della legge comunitaria reca disposizioni:

- che abrogano o modificano norme statali in contrasto col diritto dell'Unione europea;
- che danno esecuzione agli atti dell'Unione;
- che autorizzano il governo ad attuare in via regolamentare le direttive, anche nelle materie già disciplinate in delegificazione ma non coperte da riserva di legge assoluta;

⁴⁹ Legge n. 86 del 9 marzo 1989.

⁵⁰ Legge n. 11 del 4 febbraio 2005.

-che conferiscono al governo la delega per l'attuazione di tali atti e disposizioni occorrenti per dare attuazione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea⁵¹.

Otteniamo così un quadro abbastanza generale di quelli che sono i rapporti tra il diritto interno e quello europeo e meglio ancora la ripartizione dei compiti tra legislatore, giudici ordinari e costituzionali.

3) Verso la nascita di un Diritto Penale Europeo.

Volendo fornire un quadro delle competenze e dei valori propri dell'Unione in ambito penale, così come si evince da Trattato di Lisbona, basta precisare che con le nuove forme di norme criminali, la Comunità risulta definitivamente competente ad operare quella constatazione di necessità della pena e sicurezza dell'uniformità interpretativa del diritto, ma resta allo stesso tempo estranea alla mera azione punitiva conseguente alla violazione della norma⁵².

Il bene giuridico meritevole di tutela penale è diventato l'indicatore fondamentale per le scelte di criminalizzazione primaria e di legittimità della tutela penale⁵³.

Ruolo determinante nella scelta di criminalizzazione delle condotte è operato dalla “necessità di pena”, intesa quale necessità condanna certa e determinata a livello sovranazionale, e quindi derivante dall'ordinamento comunitario in quanto espressione di una sua diretta potestà repressiva di natura penale.

Questa azione repressiva in materia penale dell'Unione trova il suo fondamento in quel principio che lo stesso ordinamento sovranazionale definisce come sussidiario, basato, cioè, su una valutazione della maggiore efficienza di un intervento comunitario piuttosto che soltanto nazionale.

Questo *modus operandi* ha portato nel corso degli anni ad una vera e propria europeizzazione degli ordinamenti penali interni, attraverso un processo di integrazione facilitato dalla forza vincolante degli atti europei per gli Stati Membri.

⁵¹ Per approfondimenti vedi VILLANI U., “*Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*”, II edizione, CACUCCI EDITORE, 2010.

⁵² SOTIS C., “*Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione Europea*”, panorama Internazionale, osservatori 2010 in www.didattica.unitus.it

⁵³ L'ambiente che, come si vedrà diffusamente in seguito, si caratterizza per una significativa “bidimensionalità”, possedendo rilevanza nazionale e sovranazionale e rientrando peraltro tra quei beni di rilevanza comunitaria per cui si richiede una efficace ed uniforme tutela.

La particolarità del diritto penale europeo consiste nella contemporanea convivenza dei principi di prevalenza del diritto comunitario e quello di riserva di legge del diritto penale. Da qui sembra quasi di vivere un paradosso giuridico dovuto alla presenza, da un lato, di norme comunitarie prevalenti, ma ad un tempo incompetenti; dall'altro lato, dalle norme penali interne agli Stati Membri, competenti in via esclusiva, ma subordinate alle prime. In effetti i rapporti tra l'ordinamento penale italiano e gli atti sovranazionali coesistono e si intrecciano dando vita ad un rapporto biunivoco ove *“l'Unione Europea incide in profondità sulla conformazione dei sistemi penali nazionali, definendo oggetti e tecniche di tutela in un numero sempre crescente di settori e imponendo vincoli sanzionatori progressivamente più stringenti. In una prospettiva diretta a valorizzare il ruolo dei principi liberal-garantisti nella costruzione di un sistema equilibrato di tutela dei beni giuridici e di salvaguardia delle garanzie fondamentali”*⁵⁴.

La ragione di questo complesso rapporto di dipendenza è da imputare alle *“opposte logiche di legittimazione su cui si fondano”*⁵⁵ che per una strana ragione le rendono interdipendenti ed efficaci.

Il Diritto Penale Europeo è brevemente riassumibile in tre concetti, che ad ogni effetto ne rappresentano i pilastri sui quali la disciplina in parola si basa: Il riconoscimento di una rilevante politica criminale comune agli Stati Membri; il profilarsi di una competenza penale dell'Unione sempre più tecnica e articolata; il recepimento e l'adeguamento dei sistemi penali nazionali alle norme comunitarie.

Nell'ambito di un fenomeno di crescita e affermazione dell'istituzione “Unione Europea” e al fine di *“tutelare i rapporti di forza di cui essa, nelle sue attuali configurazioni, vive”*⁵⁶ rientra a pieno titolo la normazione penale. In effetti si iniziò con un *Corpus Juris*⁵⁷ e poi man mano si arrivò ai cd. obblighi di tutela fino ad arrivare alla previsione di veri e proprie fattispecie criminali⁵⁸.

Questa evoluzione legislativa in ambito comunitario, accompagnata dalla crescita di poteri in seno all'Unione a seguito dalla sottoscrizione del Trattato di Lisbona, ha portato oggi alla previsione, all'articolo 83 del Trattato

⁵⁴ MANACORDA S., *“Diritto Penale Europeo”* in enciclopedia Treccani, Diritto on line, 2014.

⁵⁵ FIANDACA, *“Quale diritto penale per l'Europa?”*, in TRUJILLO, VIOLA (a cura di), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Bologna, 2007, p. 143 s.,

⁵⁶ MAISTO V., DE FRANCO E., DANIELE L., FORTE F., BARBATO D. saggio *“I dispositivi repressivi e l'Europa”* in www.act-agire.it, pag. 2.

⁵⁷ Il Corpus Iuris nasce come raccolta del diritto civile romano su proposta dell'Imperatore Giustiniano. In questo caso si è voluto adattarlo più che altro al concetto di una raccolta di norme inerenti la tutela dello stesso bene, nel caso l'ambiente.

⁵⁸ L'Unione, rispettando il principio di riserva di legge degli ordinamenti nazionali, obbliga gli Stati alla tutela di determinati beni giuridici, ma non in una visione obbligatoriamente penalistica.

sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) di una vera e propria facoltà concessa all'organo sovranazionale di *“stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale, derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni (cd. competenza penale indiretta)”*⁵⁹ tant'è che *“Il processo di armonizzazione penale viene affidato non più al lacunoso strumento della*

*decisione quadro, ma a quello della direttiva: cosicché tale competenza penale europea, pur restando indiretta, obbliga ormai gli Stati membri a dare puntuale attuazione alle disposizioni in cui essa si esprime con la minaccia di un ricorso per inadempimento e di una condanna da parte della Corte di giustizia”*⁶⁰.

A seguito dell'abolizione del sistema comunitario basato sui “3 Pilastri” si è assistito ad uno sviluppo delle competenze penali del legislatore europeo, la cui spinta, come si è detto, pone obblighi in capo agli Stati Membri di recepimento in ambiti sempre più estesi. Dietro questo fenomeno c'è da sottolineare la grande cooperazione giudiziaria in materia penale che via via è stata sottoposta a nuovi principi e nuove regole e che ha consentito l'acquisto di ulteriori capacità di scelte normative nazionali.

L'Unione europea si caratterizza per la capacità di emanare atti diretti a disciplinare condotte criminali, pur senza avere competenza in materia penale. Ed in effetti le più importanti riforme “italiane” in materia penale degli ultimi anni, per la stragrande maggioranza derivano da atti in materia politico criminale comunitaria⁶¹.

In effetti può, a ragione, parlarsi di strategie politico criminali europee, che sostanzialmente sono riconducibili a quattro tipologie di strumenti, anch'essi intrecciati tra loro in un rapporto di corrispondenza diretta.

Il primo di questi strumenti è sicuramente l'influenza che le norme comunitarie esercitano su tutte le norme nazionali, comprese quelle penali; poi la potestà sanzionatoria di cui è dotata l'Unione Europea; e ancora l'armonizzazione delle norme sanzionatorie nazionali, dovuta alle esigenze di protezione degli interessi

⁵⁹ MAISTO V., DE FRANCO E., DANIELE L., FORTE F., BARBATO D., saggio *“I dispositivi repressivi e l'Europa”* in www.act-agire.it, pag. 3

⁶⁰ A. BERNARDI *“La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive”*

in www.penalecontemporaneo.it, ottobre 2011, pag. 1 s.

⁶¹ Per fare qualche esempio, si pensi alle riforme di questi anni in materia di riciclaggio, tratta degli esseri umani, sicurezza sul lavoro, abusi di mercato, pedopornografia, responsabilità da reato degli enti.

emergenti dalla legislazione comunitaria⁶²; infine l'armonizzazione delle norme di diritto penale sostanziale volte alle esigenze di cooperazione giudiziaria in materia penale (obblighi comunitari di tutela di terzo pilastro). *“La capacità di penetrazione del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale in posizione di prevalenza sulle norme interne, comprese, quindi, quelle penali”*⁶³ è sicuramente il prodotto più rilevante delle interferenze e influenze che possono sussistere tra norme penali interne e norme comunitarie.

Oramai è palese l'esistenza di una vera e propria politica criminale europea, resiste però, ancora oggi, l'idea di un Diritto Penale Europeo e ancor di più di un sistema penale europeo. In effetti a questo punto ci troviamo dinanzi a delle discussioni e a delle scelte meramente ermeneutiche dal momento che seppur non ancora formalmente, la dottrina ha adottato questa dicitura⁶⁴.

Come si è già detto, il Trattato di Lisbona segna un momento particolare per lo sviluppo del Diritto Penale Europeo, ed infatti, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, figlio di quello del 2009, prevede e disciplina l'intervento penale dell'organo sovranazionale.

Nell'ambito dello studio del fenomeno di interferenza del Diritto Europeo negli ordinamenti penali interni agli Stati Membri, gioca un ruolo fondamentale l'art. 83 TFUE. In virtù della rilevanza del contenuto di tale articolo e data la sua portata, soprattutto dal momento che chiarisce e disciplina tale fenomeno di "intrusione" del sistema europeo nei diritti penali nazionali, è necessario riportarne di seguito il dettato per poi procedere ad una attenta analisi:

"1) Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

⁶² Obblighi comunitari di tutela, per la stragrande maggioranza di primo pilastro

⁶³ SOTIS C. *“Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione Europea”*, panorama Internazionale, osservatori 2010 in www.didattica.unitus.it

⁶⁴ SGUBBI F. *“Diritto Penale Comunitario”*, in Dig. Pen., IV, Torino, 2002, 98 ss.

2)Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76.

3)Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata".

Come si evince da quanto riportato sopra, l'art. 83 TFUE è composto di tre paragrafi, che insieme disciplinano in maniera piuttosto analitica e dettagliata il fenomeno di cui si tratta.

Partendo proprio dalla lettura del primo paragrafo, è evidente l'individuazione della competenza in nove materie tassativamente stabilite dal Trattato, e la necessità del voto unanime per l'introduzione di nuove materie oltre queste nove. Ma la novità di maggior rilievo consiste sicuramente nell'affiancamento delle legislazioni penali nazionali all'esigenza di cooperazione giudiziaria, eliminando in tal modo quel rapporto di subordinazione che aveva caratterizzato fino a quel momento il rapporto tra le prime e l'esigenza dell'Unione. *"In questo modo l'Unione potrà emettere bisogni di pena direttamente connessi al raggiungimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza che sia necessaria la subordinazione alle esigenze di cooperazione processuale"*⁶⁵. Cioè che appare subito evidente nella lettura del primo paragrafo è il riferimento alla "particolare gravità", laddove sembra che il legislatore presupponga l'intervento in materie già disciplinate da norme penali dagli Stati Membri; in effetti la gravità cui ci si riferisce sembrerebbe essere piuttosto la necessità di una lotta comune mediante pena di condotte già previste come penalmente rilevanti.

⁶⁵ SOTIS C. "Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione" panorama Internazionale, osservatori 2010 in www.didattica.unitus.it, pag.334.

Il secondo paragrafo, invece, abbandonando l'individuazione settoriale delle materie, sembra piuttosto volgersi ad un riavvicinamento delle disposizioni e delle regolamentazioni. Il limite posto a tale individuazione consiste nella necessità che tali norme siano state già "oggetto di misure di armonizzazione", un limite che in dottrina si tende a interpretare in maniera estensiva⁶⁶, per giunta altra parte della stessa ritrova in questa limitazione una funzione abbastanza marginale, se non addirittura nulla⁶⁷. In effetti il vero "filtro" è dato dall'indispensabilità dell'azione comunitaria nella disciplina unitaria di condotte già proprie degli ordinamenti penali interni per la realizzazione di pene condivise, al fine di raggiungere una più ampia repressione del fenomeno criminale.

Passando allo studio del terzo paragrafo è palese che esso disciplini piuttosto un processo di "retromarcia", eventuale, di uno Stato Membro che veda compromettere gli aspetti fondamentali del proprio assetto penale. Ma a questo punto la domanda da porsi è ben altra, ossia cosa comporta questo processo di depenalizzazione, eventuale, previsto al terzo paragrafo dell'art. 83 TFUE?

Innanzitutto questa depenalizzazione violerebbe un obbligo dell'Unione alla tutela penale. Nel caso in cui si configurasse tale eventualità ci si troverebbe dinnanzi ad un conflitto tra il costituzionalmente tutelato e l'obbligo di adempiere agli atti dell'Unione, perché se infatti la depenalizzazione è riconosciuta e disciplinata dalla nostra Carta Fondamentale, dall'altro lato operare questa scelta vorrebbe dire violare un obbligo comunitario, con gli annessi scontri che ne deriverebbero tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia, scontro suscettibile di azionare l'utilizzo dei c.d. "contro limiti"⁶⁸.

4) La salvaguardia dell'ambiente ad opera del Diritto Penale Europeo.

Come si è già ampiamente detto e dimostrato la materia ambientale è un fulgido esempio di collaborazione transnazionale e sovranazionale che ha coinvolto Unione Europea e Stati Membri non soltanto in una leale collaborazione volta alla salvaguardia del bene ambiente, ma ha mostrato anche l'esistenza, seppur embrionale e assai discussa in dottrina, di un Diritto Penale Europeo. Per una più lucida e fondata analisi dell'argomento in

⁶⁶ GRASSO G., *"La Costituzione per l'Europa e la formazione di un Diritto penale dell'Unione Europea"* in *"Lezioni di Diritto Penale Europeo"*, CATANIA, GIUFFRÈ EDITORE, cit. pag. 695.

⁶⁷ SOTIS C. *"Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione"* panorama Internazionale, osservatori 2010 in www.didattica.unitus.it, pag.335.

⁶⁸ Bisogna precisare che questo è uno dei pochi casi in cui si potrebbe incorrere nell'utilizzo concreto dei contro limiti, fino ad oggi rimasti solo teoricamente disciplinati.

discussione occorre ripercorrere, seppur in maniera veloce, l'evoluzione dell'Unione Europea, partendo dall'ampliamento delle finalità e delle competenze della stessa. Istituita per finalità commerciali ed economiche, nasceva infatti con l'intento di creare un mercato unico diretto alla libera circolazione delle merci, delle persone e capitali, l'Unione ben presto si è fatta promotrice di uno spazio di libertà, sicurezza, giustizia, dotata di poteri politici generali derivati dalla limitazione della sovranità nazionale dei singoli Stati Membri; a riguardo è rimasto immemore il discorso di Robert Schumann al consiglio dei ministri francese del 1951 “...così si realizzerà, semplicemente e rapidamente la fusione d'interessi indispensabile alla creazione di una Comunità economica e si introdurrà il fermento di una Comunità più larga e più profonda fra Paesi a lungo opposti da sanguinose divisioni...”⁶⁹.

In effetti, la Comunità Europea, nel giro di pochi anni, è diventata garante tutrice dei beni fondamentali dell'individuo, mantenendo comunque fede ai principi economico-commerciali che furono posti alla base della sua istituzione, attraverso la creazione di uno spazio senza frontiere interne ed un'unione monetaria. Per arrivare a quella che oggi è l'Unione europea, negli anni si è assistito ad una vera e propria trasformazione attraverso inevitabili interventi in diversi settori. In questo continuo avanzare del diritto europeo, la necessità di un indirizzo politico unitario, legato anche alle competenze esclusive e concorrenti dell'Unione e, in via residuale, degli Stati Membri, ha configurato, nell'ambito del principio della certezza del diritto, *in primis* una forte influenza in ambito penalistico interno agli Stati da parte della comunità, fino alla nascita di quello che oggi in molti definiscono Diritto Penale Europeo. Si può parlare, infatti, a ragione, di europeizzazione dei diritti penali nazionali, attraverso l'emanazione di atti che inevitabilmente hanno vincolato e vincolano le scelte dei legislatori interni in ordine alle condotte da punire. Come si è detto sopra, l'ambiente costituisce un esempio tipico del fenomeno poc'anzi descritto, data la sua duplice rilevanza sia dal punto di vista sovranazionale che nazionale, richiedendo pertanto, in virtù delle esigenze, già descritte, di politiche comunitarie unitarie e di certezza del diritto, una tutela, almeno generale, comune e condivisa in tutto il territorio Europeo. L'interesse giuridico da cui muove l'azione europea “*si rinviene nella comunanza dei tipi di condotte illecite che pongono in pericolo o ledono il bene giuridico tutelato*”⁷⁰. Le condotte oggetto di questo studio provocano effetti transnazionali, c.d. “*spillovers*”, che riversano i propri effetti all'interno dei paesi della Comunità Europea in maniera uguale in ognuno di essi.

⁶⁹ SOTIS C., “Il diritto senza codice - Uno studio sul sistema penale europeo vigente”, Milano, 2007, pag. 2.

⁷⁰ CAMPEIS C. “Il Diritto Penale Europeo a tutela dell'ambiente”, tesi di dottorato, Università di Trieste, 16 aprile 2010.

Le dimensioni transnazionali, l'entità della condotta criminale rendono spesso e volentieri inadeguato l'intervento del singolo Stato, ed è proprio in quei casi che si rende necessario l'apporto normativo e disciplinante delle istituzioni dell'organo sovranazionale.

Del resto, l'ambiente è stato protagonista prima in ambito internazionale, poi europeo e solo infine nazionale, e questo in virtù delle sue caratteristiche che lo rendono bene comune, indistintamente dall'appartenenza ad uno Stato e bene fondamentale innanzitutto dell'uomo e poi del cittadino.

In ambito comunitario, la tutela dell'ambiente è stata caratterizzata da una costante azione volta ad una sempre più chiara e dettagliata normazione. Si è cominciato con le Convenzioni, passando poi per le decisioni quadro, regolamenti e direttive, fino a divenire elemento essenziale dei Trattati, *in primis* con quello di Maastricht e poi con il Trattato di Amsterdam. Posti quindi i principi fondamentali negli atti dell'Unione, le normative degli Stati Membri ne ha subito l'influenza, attraverso la previsione di norme extrapenali di derivazione comunitaria.

La svolta vera e propria si è avuta con la formulazione da parte delle Istituzioni Comunitarie di vere e proprie richieste di criminalizzazione di determinate fattispecie, che hanno spianato la strada alla costruzione del Diritto Penale Europeo.⁷¹

Per quanto riguarda la disciplina penal-ambientale in ambito comunitario, c'è da chiarire preliminarmente che essa si è manifestata con diversi tipi di atti, consentendo in tal modo l'applicazione dell'intervento sovranazionale in modo diverso a seconda dell'intensità e della forza vincolante dell'atto emanato. Ed è stata proprio la diversità degli atti utilizzati dall'Unione per prevedere, interpretare e disciplinare le diverse fattispecie criminosi in materia ambientale che ha spesso condotto alla necessità di dover affrontare numerosi problemi interpretativi, relativi alla compatibilità tra norme fino alla palese dimostrazione dell'influenza esercitata dal diritto comunitario negli ordinamenti degli Stati Membri. Di primario interesse sono gli effetti diretti sempre più costanti degli atti dell'Unione, che con un'opera di armonizzazione tra i sistemi penali dei singoli ordinamenti penali hanno dato il la ad un "*sistema di tutela rafforzato a livello strettamente comunitario degli illeciti connessi alla protezione dell'ambiente*"⁷². In questa ottica, si può affermare senza ombra di dubbio che il bene ambiente abbia svolto un ruolo predominante. Per affrontare meglio la questione della rilevanza del bene oggetto dell'esame, occorre partire dall'evoluzione normativa in merito alla nozione di rifiuto, snodo principale di tutta la disciplina penal-ambientale soprattutto in chiave comunitaria.

⁷¹ Tra le altre si consideri la CONVENZIONE PIF del 26 luglio 1995.

⁷² CAMPEIS C., "*Il Diritto Penale Europeo a tutela dell'ambiente*", tesi di dottorato, Università di Trieste, 16 aprile 2010.

Non è un caso che una delle prime opere di armonizzazione dei sistemi penali degli Stati Membri, sia stata effettuata proprio in tema di rifiuti⁷³, un lavoro volto alla comune identificazione, classificazione e disciplina del "rifiuto" e del relativo smaltimento; in tale ambito, infatti, la definizione della nozione oggetto della trattazione si rivela di fondamentale importanza nella determinazione del penalmente rilevante di determinate condotte legate al "rifiuto".

C'è da dire che la nozione di rifiuto si propone come “*garante del senso del divieto espresso dalla norma incriminatrice*”, descrivendo in tal modo “*il nucleo significativo delle norme incriminatrici intese come criteri di determinazione dei comportamenti dei consociati in materia*”⁷⁴.

La discussione sulla rilevanza penale dei provvedimenti comunitari è stata per lungo tempo accesa, fino alla soluzione, nel 2003, della Corte di Giustizia che, annullando una decisione quadro, stabiliva che atti dell'Unione dotati di una portata penale potevano essere adottati solo in quanto strumentali ad assicurare una maggiore efficacia delle politiche comunitarie⁷⁵. Viene ad aggiungersi, poi, un vero e proprio potere affidato alle Istituzioni comunitarie di obbligare gli Stati ad introdurre sanzioni penali armonizzate, proporzionali, effettive. Per quel che più ci riguarda l'adozione di diverse direttive da parte dell'Unione era quello di ottenere dagli Stati Membri l'introduzione nel diritto penale di disposizioni volte a garantire un determinato livello di tutela ambientale.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è risentita parecchio la mancanza dell'ambiente tra le materie tassativamente elencate di competenza esclusiva dell'Unione, generando, così, la necessità di deferire all'attività giurisprudenziale l'individuazione delle linee evolutive della materia.

5) Gli atti del Diritto dell'Unione Europea

L'Unione, come già visto nel capitolo precedente, interagisce con gli Stati Membri e assicura una linea politica omogenea che ognuno di essi è tenuto a rispettare.

⁷³ VAGLIASINDI G. M., “*La definizione di rifiuto tra diritto penale ambientale e diritto comunitario*”, in Riv. trim. dir. pen. ec., 2005, pag. 962.

⁷⁴ VAGLIASINDI G. M., *La definizione*, cit., 2005, pag. 966; ROMANO M., Sub art. 47 c.p., in *Commentario sistematico del codice penale*, vol. I, III ed., Milano, 2004, pag. 497.

⁷⁵ Causa C-176/03.

Nelle prossime pagine seguirà una breve analisi delle fonti secondarie dell'Unione europea, dal momento che si reputa necessario entrare meglio nelle dinamiche legislative e decisionali comunitarie. Particolare rilevanza va data ai regolamenti, alle direttive e alle decisioni, poiché prossimi capitoli saranno analizzate con attenzione particolari direttive⁷⁶ e decisioni⁷⁷ attinenti direttamente la materia ambientale, o meglio penal-ambientale.

Gli interventi dell'organo sovranazionale si sostanziano in atti che vanno suddivisi in macro categorie; esistono, infatti, atti tipici e atti atipici, atti vincolanti e non vincolanti, e, per quel che maggiormente rileva ai fini della presente tesi, quelli riservati alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

Regolamenti, direttive e decisioni possono considerarsi “atti tipici” poiché l'Art.288 TFUE stabilisce i loro caratteri generali e i loro effetti tipici.

Il regolamento ha portata generale. è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati Membri.

La direttiva vincola lo Stato Membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione, invece, è obbligatoria in tutti i suoi elementi e, se designa i destinatari, è obbligatoria solo nei loro confronti.

Requisito fondamentale per gli atti appena citati è la motivazione, necessaria per valutarne la validità, poiché la sua assenza potrebbe rappresentare una “violazione delle forme sostanziali”, suscettibile di determinare la sua invalidità dell'atto e, quindi, il suo annullamento.

La motivazione consente alla Corte di esercitare il proprio controllo, ripercorrendo l'*iter* logico seguito dalle istituzioni, ma anche di far conoscere agli interessati le ragioni del provvedimento adottato, al fine di tutelare i propri diritti.

Legato all'obbligo di motivazione c'è anche quello (non espressamente richiesto dai Trattati) di indicare la base giuridica dell'atto, cioè la disposizione del Trattato che conferisce il potere di emanarlo⁷⁸.

Qualora più disposizioni si prestassero a costituire il fondamento giuridico di un atto, ossia che dal suo esame si scoprisse che persegue un duplice scopo o ha una doppia componente, allora l'atto deve fondarsi sullo scopo o componente che riveste un ruolo principale rispetto agli altri elementi considerati accessori. La base giuridica

⁷⁶ Ci si riferisce alle direttive 2008/98/CE e 2008/99/CE.

⁷⁷ Vedi caso Niselli.

⁷⁸ L'indicazione di questa base giuridica consente di stabilirne l'efficacia e valutarne la legittimità.

La scelta di una o l'altra base giuridica deve basarsi su elementi oggettivi, quali lo scopo e il contenuto dell'atto in questione.

serve anche a stabilire quale tipo di atto (regolamento, direttiva o decisione) vada adottato. In mancanza di una previsione, sono le stesse istituzioni che, di volta in volta, prevedono il tipo di atto da adottare nel rispetto del principio di proporzionalità.

Un ulteriore requisito formale per gli atti obbligatori adottati mediante la procedura di codecisione⁷⁹, è quello secondo cui essi debbano essere firmati sia dal presidente del Parlamento Europeo, sia dal Presidente del Consiglio e pubblicati poi nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea ed entrano in vigore nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione. Gli atti adottati con procedura legislativa speciale e gli atti non legislativi sono invece firmati solo dal Presidente dell'istituzione che li ha adottati. Mentre le altre direttive e decisioni che si rivolgono solo ad alcuni Stati, che non sono state adottate con la procedura di codecisione, sono notificate direttamente ai loro destinatari ed entrano in vigore in virtù di tale notificazione. Gli atti obbligatori possono anche contenere sanzioni pecuniarie nei confronti di persone fisiche o giuridiche ed in questi casi hanno efficacia di titolo esecutivo. L'esecuzione forzata è regolata dalle norme di procedura civile vigenti nel territorio in cui è effettuata; tale esecuzione può essere sospesa solo dalla Corte di Giustizia dell'Unione⁸⁰.

La caratteristica principale del Regolamento è, prima di tutto, la portata generale⁸¹.

Si differenzia, quindi, dalla decisione in quanto quest'ultima ha portata individuale, diretta, cioè, a destinatari limitati e specifici.

Ci sono però casi in cui, i regolamenti hanno uno specifico oggetto, cioè misure contro determinate persone, come nel caso del regolamento che stabilisce il congelamento di capitali per le persone sospettate di terrorismo, ma tali regolamenti si rivolgono comunque ad una generalità indeterminata di destinatari, in quanto vietano a chiunque di mettere a disposizione dei sospettati risorse finanziarie. La generalità del regolamento poi, non va intesa necessariamente come sua applicazione in tutti gli Stati Membri perché è possibile che esso abbia un'applicabilità territoriale limitata.

⁷⁹ Prevista dall'art. 251 del Trattato CE, disciplinata dagli artt. 63-83 del regolamento interno del Parlamento Europeo, rappresenta una novità in campo legislativo europeo poiché per la prima volta Consiglio e Parlamento sono posti sullo stesso piano. Introdotta dal Trattato di Maastricht, con quello di Lisbona è divenuto il procedimento ordinario di legiferazione, essa consiste in una doppia approvazione dei due organi dopo aver trovato punti di intesa sul progetto di legge da approvare. Per approfondimenti si veda VILLANI U., "LE ISTITUZIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA", CACUCCI EDITORE, 2010.

⁸⁰ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea art. 288

⁸¹ Ciò implica che queste si applichino ad una fattispecie definita in termini generali ed astratti e ad una serie indeterminata di destinatari, ossia a più categorie di destinatari determinate astrattamente e individuate sulla base di elementi oggettivi e non di qualità personali.

Altra caratteristica è l'obbligatorietà in tutti i suoi elementi, cioè non limitata ai soli risultati da raggiungere, come nel caso nella direttiva, ma integrale, riferendosi anche alle forme e ai mezzi da adottare per il perseguimento dei fini ivi indicati.

La diretta applicabilità negli Stati Membri mette in evidenza l'aspetto essenziale della sopranazionalità: i regolamenti esprimono la capacità dell'Unione europea di produrre atti che raggiungono direttamente i singoli, creando per essi diritti e obblighi senza alcun ulteriore intervento statale.

L'applicabilità diretta dei regolamenti ne comporta la piena efficacia giuridica all'interno degli Stati Membri già nel momento stesso in cui, dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione, entrano in vigore sul piano europeo⁸².

Bisogna aggiungere, tuttavia, che la diretta applicabilità non esclude che possano essere necessari, o meglio opportuni ulteriori atti di esecuzione. Ciò può avvenire quando si tratta di regolamenti di carattere "normativo", in relazione ai quali il Consiglio o la Commissione possono emanare dei regolamenti di esecuzione i quali rimangono comunque subordinati al regolamento di base, con la conseguenza che non possono né modificarlo, né tantomeno superare i limiti da esso stabiliti. Esistono, poi, casi eccezionali in cui il regolamento può anche richiedere un'attività statale di esecuzione quando si tratti di atti il cui contenuto non sia pienamente *self-executing* (auto-sufficiente), cioè chiaro, preciso e incondizionato, per cui è necessario un atto statale di esecuzione che determini le misure da adottare, necessarie per la sua applicazione.

Anche in caso di regolamento direttamente applicabile, rimane in capo agli Stati Membri l'obbligo di cooperazione⁸³, che comporta l'emanazione di norme volte a sanzionarne la violazione da parte di privati. La diretta applicabilità implica anche l'idoneità dei regolamenti a creare diritti e obblighi sia nei rapporti "orizzontali" tra privati, che in quelli "verticali" tra i singoli e lo Stato con la possa chiederne la tutela giudiziaria dinanzi al giudice nazionale.

La direttiva, invece, può avere sia portata generale, destinata a tutti gli Stati Membri, che portata particolare, destinata solo ad alcuni, rivolgendosi comunque sempre agli Stati e mai ai singoli. Essa non unifica integralmente (come i regolamenti) il diritto dei vari ordinamenti nazionali, ma si limita ad armonizzarli: è meno

⁸² In passato alcuni Stati come l'Italia usavano la prassi di attuare i regolamenti attraverso atti interni che ne riproducevano il contenuto. Tale prassi è stata dichiarata illegittima dalla Corte sia perché contrasta con la diretta applicabilità, sia perché pregiudica la simultanea entrata in vigore del regolamento rinviandola all'entrata in vigore dell'atto statale. Tale prassi pregiudicava anche la competenza della stessa Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale poiché il suo intervento non è ammesso per quanto riguarda un atto statale.

⁸³ Di cui all'Art.4 par.3 Trattato Unione Europea.

intrusiva nella realtà giuridica degli Stati Membri e, per questo, più conforme tanto al principio di sussidiarietà⁸⁴, quanto al principio di proporzionalità, limitandosi a porre un obbligo senza oltrepassare quanto le istituzioni ritengano necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei Trattati⁸⁵.

A differenza del regolamento, la direttiva non ha applicabilità diretta e per acquistare efficacia giuridica all'interno degli Stati è necessario che questi ultimi ne diano esecuzione integrando il suo contenuto con forme e mezzi con i quali raggiungere i risultati prescritti, visto che essa è un atto incompleto che si limita, appunto, a prescrivere solo l'obiettivo⁸⁶. Le direttive, inoltre, stabiliscono il termine entro il quale gli Stati debbano darne esecuzione, che può variare da pochi mesi ad alcuni anni. Ciò non significa, tuttavia, che prima di tale scadenza, la direttiva non abbia efficacia giuridica. Essa infatti, appena entra in vigore, ha efficacia e determina un obbligo a carico degli Stati destinatari, denominato di *stand and still*. Tale obbligo consiste nel divieto per gli Stati di adottare misure che abbiano il risultato di rendere più difficile l'attuazione della Direttiva, in quanto modifichino l'ordinamento interno in modo da renderlo più difforme dagli obiettivi della direttiva e pregiudichino così il risultato da essa prescritto. Al contrario, i provvedimenti devono facilitare tale esecuzione e i mezzi necessari devono essere comunicati alla Commissione.

Entro il termine prescritto, gli Stati destinatari hanno l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla direttiva. Eventuali difficoltà consentono allo Stato di chiedere una proroga. La scelta della forma e dei mezzi rientra nelle competenze degli Stati i quali però, a riguardo, non hanno libertà assoluta: infatti esigenze di certezza del diritto impongono di emanare atti che siano idonei a garantire pienamente il risultato prescritto nella direttiva. Pertanto possono essere necessari provvedimenti idonei a modificare la normativa interna per adeguarla all'obiettivo posto dalla direttiva.

Una volta scaduto il termine per l'attuazione, lo Stato è responsabile per violazione⁸⁷ e nei suoi riguardi può essere esperita la procedura di infrazione; inoltre, a certe condizioni, può anche essere richiesto il risarcimento dei danni che i singoli hanno subito a seguito dell'inadempimento.

⁸⁴ Dal momento che implica un intervento dell'Unione solo nella misura in cui gli scopi dei Trattati non siano raggiungibili dai singoli Stati.

⁸⁵ VILLANI U. "Le istituzioni del Diritto dell'Unione Europea", CACUCCI EDITORE, 2010, cap.2.

⁸⁶ Nella prassi esistono anche esempi di direttive esaustive che sottraggono gli Stati da qualsiasi libertà in merito ai mezzi di attuazione; esse sono denominate direttive dettagliate o particolareggiate.

⁸⁷ Ex Art.288 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Sebbene la direttiva abbia un'efficacia "mediata", a certe condizioni ed entro certi limiti, essa pur non attuata dallo Stato Membro, può produrre effetti diretti al suo interno, qualora abbia un contenuto chiaro e preciso, preveda per gli Stati destinatari un obbligo incondizionato e sia diretta conferire ai singoli un diritto suscettibile di essere esercitato ed invocato davanti al giudice nazionale. La Corte di Giustizia ha stabilito che per l'applicabilità diretta, il termine di attuazione della direttiva deve essere scaduto⁸⁸. La *ratio* della diretta applicabilità sta, innanzitutto, nel tutelare gli obblighi dei singoli nascenti dalla direttiva e pregiudicati dalla mancata attuazione da parte dello Stato, dal momento che, in tal modo, ugualmente essere esercitati e tutelati in via giudiziaria e, in secondo luogo, nel sanzionare lo Stato inadempiente. Dato che la direttiva crea obblighi solo per gli Stati, i diritti nascenti da essa possono essere invocati solo dai privati. Le direttive possono avere quindi solo un'efficacia diretta "verticale" e non anche "orizzontale"; tale efficacia verticale è anche "unilaterale", nel senso che opera esclusivamente a favore del singolo, il quale può rivendicare il diritto da essa nascente mentre lo Stato non può vantare alcuna pretesa nei suoi confronti.

La negazione di effetti diretti orizzontali comporta una disparità di trattamento a seconda che il singolo abbia come controparte lo Stato o un altro privato.

Per ovviare a tale problema la Corte ha stabilito l'obbligo di interpretare il diritto interno in modo conforme alla direttiva in modo da adattarlo alle sue prescrizioni; formalmente quindi il giudice non applica la direttiva ma il diritto interno, il quale crea diritti ed obblighi corrispondenti nei rapporti tra privati⁸⁹.

Il terzo atto obbligatorio è la decisione. Essa è qualificata come obbligatoria in tutti i suoi elementi e si differenzia dalla direttiva, vincolante solo per quanto riguarda il risultato da raggiungere. E' consentito che siano emanate anche decisioni prive di indicazioni sui destinatari⁹⁰. Le decisioni vanno sempre pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione, quelle che designano i destinatari sono invece notificate a quest'ultimi e acquistano efficacia in virtù della notificazione. Per quanto riguarda gli specifici destinatari, questi possono essere sia Stati Membri, sia persone fisiche o giuridiche. In quest'ultimo caso esse assumono le caratteristiche tipiche del provvedimento amministrativo interno. Riguardo alle decisioni "particolari", è proprio la presenza di destinatari specifici che consente di distinguerle dai regolamenti che hanno portata generale.

⁸⁸ Sentenza n. 113 del 1985.

⁸⁹ Si veda Causa C-6/64, Costa contro Enel.

⁹⁰ Ex art 288 par.4 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda le decisioni “che non designano un destinatario”, queste restano obbligatorie in tutti i loro elementi; come, ad esempio, quelle che hanno per oggetto la composizione di istituzioni o altri organi e, per alcuni, anche quelle che prevedono la disciplina di dettaglio di materie già regolate da un regolamento o da una direttiva.

La direttiva deve presumersi direttamente applicabile all'interno dello Stato destinatario a meno che non sia necessaria l'emanazione di atti statali di esecuzione, mentre applicabili senza bisogno di atti interni sono le decisioni riferite a specifiche persone fisiche o giuridiche.

Anche le decisioni, come le direttive, producono effetti diretti invocabili dai singoli nei confronti degli Stati destinatari, sottolineando il carattere “verticale del loro effetto diretto”. Per quanto riguarda il loro effetto “orizzontale”, la Corte di Giustizia⁹¹ ha stabilito che le decisioni sull'efficacia orizzontale di una direttiva possono essere applicate anche a una decisione che sia obbligatoria per i soli Stati membri, da cui non si possono ricavare obblighi a carico di privati⁹². Il singolo, in una controversia per responsabilità contrattuale, non può far valere nei confronti di altro singolo, una violazione da parte di quest'ultimo di una decisione.

Per quanto riguarda le restanti fonti secondarie del diritto comunitario, l'Art.288 TFUE al 5° comma si limita ad affermare che raccomandazioni e pareri non sono vincolanti.

La raccomandazione rappresenta una manifestazione di volontà con la quale l'istituzione che emana, chiede al destinatario, seppur in maniera non vincolante, di tenere una condotta raccomandata.

Il parere invece, è una manifestazione di giudizio, un consiglio, senza alcuna prescrizione a seguire un determinato comportamento.

E' diffusa opinione che tutte le istituzioni dell'Unione siano idonee ad emanare raccomandazioni, quando non dispongano, in forza dei Trattati, del potere di adottare atti obbligatori o quando ritengono che non vi sia motivo di adottare atti più vincolanti⁹³. Anche se il potere generale di adottare tali atti spetta al Consiglio, alla Commissione e nei casi previsti dai Trattati, alla BCE.

La raccomandazione può avere come destinatari un'istituzione, ovvero Stati Membri o anche persone fisiche o giuridiche.

⁹¹ Sent. Corte Giustizia 7 giugno 2007, C-80/06

⁹² Vedi nota 28.

⁹³ Sent. Corte Giustizia 13 dicembre 1989, C-322/88 (Grimaldi).

Sebbene non abbia effetti obbligatori, la raccomandazione è soggetta alla competenza pregiudiziale della Corte di Giustizia⁹⁴.

Tuttavia, le raccomandazioni devono essere prese in considerazione dai giudici nazionali per la decisione delle cause sottoposte. Sembra corretto attribuire alle raccomandazioni l'effetto giuridico c.d. "di liceità" nel senso che se uno Stato, per adeguarsi alla raccomandazione, viola un obbligo giuridico, la condotta deve considerarsi comunque lecita.

Per quanto riguarda i pareri, malgrado siano privi di obbligatorietà, talvolta possono avere delle conseguenze giuridiche in caso di inosservanza; un esempio è il parere della Commissione in merito alla violazione di un obbligo derivante dai Trattati da parte di uno Stato membro, la cui inosservanza può comportare il deferimento dello Stato alla Corte di Giustizia.

Gli atti diversi da quelli contemplati dall'Art. 288 TFUE sono denominati atti atipici. Essi comprendono un'ampia varietà di figure e possono, per tanto, rappresentare un elemento di incertezza giuridica. Essi vengono raggruppati in tre categorie: quelli che hanno la medesima denominazione di uno degli atti tipici contemplati dall'Art. 288 TFUE, ma caratteri giuridici differenziati (es. i regolamenti interni di varie istituzioni e organi); quelli aventi denominazione e caratteri diversi da quelli tipici⁹⁵.. ed, infine, gli atti, non contemplati dai Trattati, ma nati dalla prassi⁹⁶.

In merito alla Politica Economica e Sicurezza Comune, le istituzioni non possono adottare atti legislativi e va esclusa anche una loro applicabilità diretta nei confronti dei singoli, ma non la loro obbligatorietà di tali atti nei confronti degli Stati Membri e delle istituzioni dell'Unione. L'Unione, in materia di PESC, definisce gli orientamenti generali, adotta le decisioni e rafforza la cooperazione sistematica tra gli Stati⁹⁷. Il Consiglio individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi, definisce gli orientamenti giuridici generali e adotta le decisioni necessarie per l'attuazione della PESC definendo la posizione dell'Unione su una particolare

⁹⁴ Ex Art 267 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

⁹⁵ Es. le risoluzioni operative che le istituzioni adottano per regolare la propria attività nei vari settori.

⁹⁶ L'assenza di disposizioni rendono difficile l'individuazione dei loro effetti che a seconda dei casi possono avere valore giuridico o meramente politico.

⁹⁷ Ex Art. 25 Trattato Unione Europea.

questione o tematica⁹⁸. Le decisioni dell'Unione sono obbligatorie per gli Stati Membri i quali provvedono affinché le politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione⁹⁹.

CAPITOLO III

2008/98/C.E.: “La direttiva sui rifiuti”

1) La nozione di “rifiuto” nella Giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Per affrontare il tema della nozione di rifiuto occorre partire dall'analisi della definizione della Direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975: *"qualsiasi oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi"*.

Per qualificare propriamente come rifiuto come tale è necessario comprendere il reale significato del suo *"disfarsi"*. Non è un caso, dunque, che la dottrina abbia scritto molto in merito e che, allo stesso modo, in giurisprudenza se ne sia discusso a lungo.

⁹⁸Ex Art. 26 Trattato Unione Europea.

⁹⁹ VILLANI U., *“Istituzioni di Diritto dell’Unione Europea”*, II edizione, CACUCCI EDITORE, 2010.

In effetti, l'analisi e le valutazioni da fare in merito alla reale portata di quel verbo attengono soprattutto all'intenzione di chi che sull'oggetto eserciti un diritto o il possesso¹⁰⁰.

Effettuata questa valutazione relativa *all'animus agendi* del soggetto che si disfa del bene, la nozione di cui si scrive va coniugata con la finalità della direttiva stessa, consistente nella tutela della salute umana, e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito di rifiuti¹⁰¹.

La Corte Europea, viste le finalità perseguite dalla direttiva 75/442, ha optato per una nozione di rifiuto in senso ampio, anche laddove gli oggetti di cui ci si disfi abbiano un valore commerciale o siano raccolti per finalità di riciclo o riutilizzo¹⁰².

Quanto poc'anzi detto costituisce il preludio ad una svolta nella considerazione e classificazione di determinati prodotti di scarto che, nonostante la già citata interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, vengono denominati sottoprodotti.

In effetti, un materiale derivante da un processo di fabbricazione di altro prodotto principale che sia solo il risultato di scarto (non voluto) e che si caratterizzi per la riutilizzabilità, senza ulteriori trattamenti o trasformazioni, è destinato ad essere classificato come sottoprodotto piuttosto che rifiuto. Importante però è circoscrivere tale riutilizzo non solo ad una eventualità, ma piuttosto ad una certezza¹⁰³. Il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza costituisce quindi un ulteriore criterio utile all'identificazione e alla valutazione di un prodotto ai sensi della direttiva 75/442.

Dopo questo *excursus*, a proposito della nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, occorre segnalare la sentenza del 24 giugno 2008 causa C-188/07, *Commune de Mesquer*, che ha recentemente riassunto il diritto vivente della Corte in tema di definizione di prodotto e sottoprodotto e che ha sistematicamente confermato quanto scritto e analizzato sopra.

¹⁰⁰ Sentenza 18/12/1997 C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Racc. pag. I-7411, punto 26

¹⁰¹ CONTI R., *La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della corte di Giustizia* in *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea* a cura di ROMANO B. ,CEDAM 2013, pag. 254

¹⁰² Sent. Cort. Giust. 18/04/2002 C-9/00, Palin Granit e Vehmassalon Kansaterveystyon kuntayhtyman hallitus, racc. pag. I 3533

¹⁰³ Sentenza Paulin Granit, punti 32 , 33 e 36

L'allora avvocato generale della Corte di Giustizia Juliane Kokott, nel marzo del 2008 pubblicava le conclusioni relative alla causa C-188/07.

Riassumendo brevemente, la causa *Commune de Mesquer* trattava del naufragio di una nave con relativo sversamento in mare, lungo la coste di uno Stato Membro, precisamente la Francia, di idrocarburi miscelati a sedimenti. In merito la Corte concludeva affermando che *"una sostanza come quella oggetto della causa principale, nella fattispecie olio pesante venduto come combustibile, non costituisce un rifiuto ai sensi della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE, nei limiti in cui è sfruttata o commercializzata a condizioni economicamente vantaggiose e può essere effettivamente utilizzata come combustibile senza necessitare di preliminari operazioni di trasformazione"*¹⁰⁴.

2) Analisi ed effetti del caso Niselli (11/11/2004).

Con il caso Niselli, causa C-457/02, si affronta un difficile argomento legato al contrasto fra diritto interno e diritto dell'Unione sulla nozione propria di rifiuto, assumendo un'importanza notevole nello scenario del diritto penale ambientale comunitario.

Prima di trattare nel merito la questione, occorre ricordare la competenza in via pregiudiziale o di rinvio riservata alla Corte di Giustizia prevista e disciplinata dall'art. 276 TFUE. Essa è un prezioso strumento di cooperazione tra giudici nazionali e Corte di Giustizia, riguardante ad una controversia relativa all'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione la cui soluzione sia necessaria affinché il giudice interno possa decidere la propria causa. Tale strumento prevede che il giudice nazionale, qualora sia necessaria una interpretazione autentica della norma comunitaria, sospenda il processo e rinvi all'esame della Corte di Giustizia la questione relativa al diritto dell'Unione. Una volta che quest'ultima si è espressa, il processo interno, riassunto dinnanzi al giudice nazionale, dovrà conformarsi all'interpretazione della Corte di Lussemburgo per decidere il caso¹⁰⁵.

Il caso Niselli nasce proprio da un rinvio pregiudiziale operato dal giudice del Tribunale di Terni in merito al

¹⁰⁴ QUARANTA A., *"Nozione di rifiuto"*, causa c-18807 del 25/06/2008, in www.naturagiuridica.blogspot.it

¹⁰⁵ VILLANI U., *"Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea"*, di CACUCCI EDITORE, 2010.

procedimento penale intentato contro un imputato cui era contestato l'aver trasportato rottami ferrosi con un veicolo non idoneo al trasporto di rifiuti¹⁰⁶.

In effetti, il giudice rimettente interpellava la Corte di Giustizia per sapere se il recepimento della nozione di rifiuto contenuta nella direttiva 75/442/CEE, così come modificata successivamente dalla direttiva 91/156, era stato ben interpretato ed applicato nella norma interna (*c. d. Decreto Ronchi*)¹⁰⁷.

Del resto, le modifiche apportate successivamente dal legislatore nazionale finirono con lo snaturare la nozione di rifiuto rispetto all'originale intenzione del legislatore comunitario, provocando, così, un vero e proprio contrasto. Infatti, il giudice rimettente, evidenziava le differenze tra l'ordinamento nazionale e la direttiva comunitaria, laddove la seconda tendeva ad escludere i rottami ferrosi dalla definizione di rifiuto, con le relative conseguenze che si sarebbero riversate sul processo penale in esame che senza ombra di dubbio si sarebbe dovuto risolvere con l'evidente assoluzione dell'imputato dal momento che i rottami, destinati al riutilizzo, secondo la direttiva, non sarebbero stati classificati come rifiuto ma piuttosto come sottoprodotto.

L'azione rimettente del giudice italiano, suscitando particolare interesse, finì col destare parecchio scalpore in ambito giuridico, provocando le reazioni, *in primis*, del Governo Italiano che contestava la ricevibilità della richiesta di rinvio in quanto la questione era considerata irrilevante ai fini della causa principale; *in secundis*, la reazione della Commissione che, nelle proprie osservazioni scritte, ritenne ammissibile il rinvio, ma inutile ai fini della decisione del giudice nazionale la soluzione di domande pregiudiziali.

Infatti, la Corte di Giustizia aveva chiarito che "*una direttiva non può avere l'effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna in uno Stato Membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni*"¹⁰⁸. Dal momento che la disciplina interna escludeva la responsabilità penale dell'imputato, l'eventuale incompatibilità con la norma comunitaria non avrebbe impedito l'applicazione della norma interna, a differenza del caso contrario, in cui la responsabilità penale avrebbe trovato fondamento su una inammissibile applicazione diretta al caso in esame della direttiva. Il problema, però, consisteva nella totale diversità di opinioni, , che la

¹⁰⁶ CONTI R., "La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della corte di Giustizia" in "I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea" a cura di ROMANO B., CEDAM, 2013, pag. 256.

¹⁰⁷ Decreto Ronchi n. 22 del 1997.

¹⁰⁸ Sent. Cort. Giust. Arcaro C-168/95 del 26/09/1996, racc. pag. I-4705, p.37.

Commissione sosteneva, laddove affermava il dovere da parte del giudice del rinvio di disapplicare la normativa nazionale successiva più favorevole all'imputato contrastante con la direttiva 75/442.

In merito alla diatriba tra giudice rimettente e Corte di Giustizia, assumono ancora una volta particolare rilevanza le opinioni espresse dall'Avvocato Generale Kokott¹⁰⁹, secondo cui la questione bisognava risolverla nel senso della ricevibilità. Il parere dell'Avvocato, infatti, parte dall'analisi del D.Lgs. n.22/97, atto che aveva ricompreso i rottami ferrosi nella nozione di rifiuto, e che pertanto riteneva penalmente punibile la condotta dell'imputato; ma la soluzione non poteva che assumersi solo con questa analisi dal momento che sorgeva l'ipotesi di applicazione della restrizione della nozione di rifiuto operata dall'art. 14 D.L. n. 138/02 e che avrebbe, al contrario, negato la rilevanza penale della condotta in esame. In effetti la questione era piuttosto controversa, le ipotesi di ricorrere ad una applicazione diretta della direttiva c.d. rifiuti, che avrebbe escluso a priori la norma interna che non prevedeva la responsabilità penale dell'imputato, veniva a scontrarsi, poi, con un'altra norma penale nazionale, vigente al tempo della commissione del reato, che puniva in tale momento storico quella determinata condotta.

La questione sollevata con rinvio era volta a dirimere il dubbio sull'interpretazione autentica della nozione di rifiuto operata dal D.L. n. 138/02 e se questa fosse conforme alla nozione contenuta nel diritto dell'Unione e in che modo la direttiva 75/442 contrastasse il decreto legge italiano nella parte in cui quest'ultimo, all'art.14, escludeva dalla classificazione di rifiuto gli oggetti destinati al riutilizzo in un diverso ciclo produttivo¹¹⁰.

Nell'esprimere i propri pareri, Kokott ricordava innanzitutto gli obbiettivi della direttiva 75/442¹¹¹ e l'orientamento giurisprudenziale della Corte che mai aveva optato per una interpretazione restrittiva della nozione di rifiuto.

Inammissibile era, poi, per giunta, l'idea di una interferenza interpretativa degli Stati Membri difforme dallo spirito con cui la direttiva era stata emanata, pertanto il concetto del "disfarsi" non poteva discostarsi da quello proprio dell'atto dell'Unione.

¹⁰⁹ Causa C-457/02.

¹¹⁰ CONTI R., *“La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della corte di Giustizia”* in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”* a cura di ROMANO B., CEDAM, Padova, 2013, pag. 258

¹¹¹ Garantire una elevata protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito di rifiuti.

In effetti, il decreto del 2002 altro non faceva che prevedere una interpretazione del "disfare" diametralmente opposta a quella proposta dall'organo europeo. Ancora una volta, la discussione si incentra sull'*animus agendi* del soggetto che esercita un diritto sul prodotto rifiuto. Secondo il legislatore italiano il mero "disfarsi" dell'oggetto si perfeziona nel momento in cui è manifesta la volontà di un soggetto o è obbligatoria l'azione in esame. Di contro, la direttiva 75/442 si riferisce ad ogni oggetto o sostanza, pur se valutabili economicamente o ammassati ai fini di riutilizzo o riciclo¹¹².

Dinnanzi al palese contrasto della disciplina interna rispetto al disposto sovranazionale, l'Avvocato Kokott concludeva evidenziando che una "*direttiva non può avere l'effetto di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle disposizioni*"¹¹³, soprattutto se alla base dei principi condivisi dagli Stati Membri c'è il celebre brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Per tanto, l'eventuale applicazione diretta della direttiva 75/442 alla causa principale non avrebbe determinato una responsabilità penale indipendentemente da una legge interna di uno Stato Membro adottata per la sua attuazione; propriamente, con l'applicazione diretta della direttiva al caso concreto e la contemporanea disapplicazione del d.l. 138/02 (emanato successivamente alla condotta incriminata), la responsabilità penale si sarebbe fondata sul diritto penale vigente all'epoca della commissione del reato (allora classificato come tale).

Sentenziava infine l'Avvocato Generale che, in merito alla richiesta del giudice interno di applicare al caso la legge penale nazionale più favorevole all'imputato, non poteva assolutamente negarsi tale principio se soltanto quella legge ritenuta più mite non fosse contraria alla previsione normativa dell'organo sovranazionale. E ciò in virtù del fatto che non esiste motivo alcuno che giustifichi il beneficio concesso ad un soggetto di usufruire retroattivamente di una valutazione mutata del legislatore interno, per giunta contraria all'orientamento invariato delle prescrizioni del diritto dell'Unione.

Quanto alla decisione della Corte di Giustizia, bisogna dire che le considerazioni del Kokott sono state condivise solo parzialmente.

Partendo dalla questione della ricevibilità del ricorso, la Corte ne ha affermato la legittimità attraverso un "ragionamento per assurdo", laddove posto che non doveva sussistere il dubbio in merito alla diretta

¹¹² Corte Giust. 25/06/1997, cause riunite C-304/94, C-342/94, C-224/95 Tombesi e a. -Racc pag. I-3561, punto 52

¹¹³ CONTI R., "La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della corte di Giustizia" in "I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea" a cura di ROMANO B., CEDAM, Padova, 2013, pag. 261 cit.

applicazione di una direttiva e alla relativa sussistenza in capo ai singoli di obblighi e doveri, allo stesso modo doveva esser chiaro che per il fatto per cui si procedeva esisteva già una disciplina interna allo Stato Membro che qualificava reato quella determinata condotta.

Premesso ciò, la Corte ritenne che le operazioni di recupero o smaltimento così come disciplinate dagli allegati II A e II B della direttiva 75/442 non prevedevano anche una necessaria condotta di "disfarsi"¹¹⁴. In effetti, qualunque operazione effettuata difformemente dal dettato degli allegati citati sopra e consistente nell'abbandono di un oggetto o di una sostanza, a prescindere dall'eventuale posteriore recupero, è annoverato come illegittimo smaltimento di rifiuti¹¹⁵.

La Corte proseguiva affermando che la definizione di rifiuto espressa dall'art. 1 della direttiva 75/442 non poteva considerarsi comprensiva anche di quelle sostanze o oggetti destinati al recupero o allo smaltimento previste dagli allegati precedentemente richiamati. La stessa poi ha dichiarato la conformità dell'art. 14 del D.L. n. 138/2002 alla direttiva 75/442 ove il primo esclude dalla nozione di rifiuto i materiali di risulta idonei ad essere riutilizzati. E' necessario, ancora una volta, ricordare che il concetto di riutilizzabilità va assolutamente circoscritto a quei materiali che non necessitano di una ulteriore trasformazione e che siano il risultato accidentale del processo di produzione di altri oggetti o sostanze¹¹⁶.

Secondo il Giudice di Lussemburgo i residui "di consumo" non possono essere annoverati nelle fattispecie di sottoprodotti, e tale orientamento è necessario ai fini del procedimento penale pendente in Italia, poiché la stessa Corte non ha ritenuto classificabili i materiali ferrosi come sottoprodotti.

Per quanto concerne gli effetti della sentenza Niselli, c'è da precisare che il giudice nazionale aveva l'obbligo, in virtù del diritto dell'Unione, di dare applicazione alle sentenze della Corte di Giustizia interpretative delle direttive comunitarie e attestanti l'esistenza di un contrasto tra diritto interno e diritto sovranazionale. Da ciò l'evidente principio della forza vincolante delle decisioni della Corte per tutti i giudici nazionali competenti per le cause principali dopo l'adozione del rinvio pregiudiziale. Una affermazione, questa, che ha posto tanti dubbi

¹¹⁴ CONTI R., *"La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della corte di Giustizia"* in *"I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B. CEDAM, Padova, 2013, pag. 263.

¹¹⁵ Tra le altre sentenza corte Giustizia del 18/04/2002 causa C-9/00, Palin Granit, punti 22,27 e 29.

¹¹⁶ Si veda la nozione di sottoprodotto affrontata nel primo paragrafo del terzo capitolo

sulla forza vincolante della sentenza in esame in virtù di una acclarata natura della stessa "non dettagliata"¹¹⁷.

3) La nozione di rifiuto e l'ambito di applicazione a norma degli Artt. 2 e 3 punto 1 direttiva 2008/98/CE.

La Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea del 22 novembre 2008 pubblicò la direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 sui rifiuti, sostituendosi, con la sua entrata in vigore, a quelle precedentemente emanate. Le prime impressioni che allora si ebbero di tale provvedimento furono inerenti innanzitutto alla estrema complessità e corposità dell'atto, e alla rilevanza particolare degli articoli 2 e 3 della direttiva, riferiti rispettivamente al suo ambito di applicazione e alla nozione di rifiuto¹¹⁸.

La definizione di rifiuto non muta, riprendendola dall'atto precedente e confermando che va intesa "*qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*"¹¹⁹.

Se da un lato si assiste ad una riproposizione della nozione di rifiuto, dall'altra, tuttavia, si è ripreso il riferimento all'allegato I della direttiva 2006/12/CE, ove la definizione di rifiuto è preceduta da un elenco - non esaustivo - di sostanze od oggetti che, invece, "*fa espresso riferimento all'elenco europeo dei rifiuti con due importanti precisazioni: l'inclusione di una sostanza o di un oggetto non significa che esso sia rifiuto in tutti i casi; al contrario, è vincolante per quanto riguarda la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi*"¹²⁰.

Con riferimento alla definizione di rifiuto si è trattato già a lungo, merita particolare attenzione l'analisi dell'art. 2 circa l'ambito di applicazione e alle esclusioni dalla nozione di rifiuto da esso disciplinati, poiché la vera portata innovativa della Direttiva, per quel che interessa ai fini del presente studio, è contenuta proprio

¹¹⁷ DE SANTIS, "La nozione di rifiuto nel diritto penale e il controllo di legittimità costituzionale delle norme nazionali "di favore" in contrasto con quelle comunitarie non autoapplicative, in Giur.it., 2008, pag. 1042 ss.

¹¹⁸ MEDUGNO M., "La definizione di Rifiuto secondo la nuova direttiva tra conferme e integrazioni", articolo in www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com n.14 del 21 Luglio 2009, pag.66.

¹¹⁹ Art. 3, punto 1 2008/98/CE. Non sono considerati rifiuti quegli oggetti che vengono forniti a un utente o un cliente e che da esso vengono restituiti al legittimo proprietario.

¹²⁰ MEDUGNO M., "La definizione di Rifiuto secondo la nuova direttiva tra conferme e integrazioni", articolo in www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com n.14 del 21 Luglio 2009, pag.67.

nell'articolo in parola:

"Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva:

- a) effluenti gassosi emessi in atmosfera;*
- b) terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non escavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno;*
- c) suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che il materiale sarà utilizzato a fini di costruzione allo stato naturale nello stesso sito in cui è stato escavato;*
- d) rifiuti radioattivi;*
- e) materiali esplosivi in disuso;*
- f) materie fecali, se non contemplate dal paragrafo 2, lettera b), paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana"¹²¹.*

Riportare il primo paragrafo dell'articolo oggetto dell'approfondimento, aiuta a capire innanzitutto quali siano le esclusioni tassative dell'ambito di applicazione della presente direttiva, mentre la scelta di soffermarsi alla riproduzione della prima parte dello stesso avvalorava l'esigenza di identificare in modo certo quali sostanze ed oggetti sono stati tenuti estranei alla disciplina dell'atto.

In effetti anche il secondo punto dell'art. 2 menziona delle esclusioni, queste però giustificate dalla compiuta previsione dei materiali oggetto di questo elenco in altre normative comunitarie; ne sono un valido esempio i sottoprodotti di origine animale¹²², e la disciplina delle acque di scarico.

Trattando la nozione di rifiuto non si può prescindere dal ricordare che non si sta parlando di una definizione nata così, da un momento all'altro, ad opera di un singolo atto; è doveroso infatti ricordare l'*iter* legislativo,

¹²¹ Art. 2 punto 1 direttiva 2008/98/CE.

¹²² Vanno compresi nel novero dei sottoprodotti animali quelli trasformati contemplati dal regolamento CE n. 1774/2002, ad eccezione di quelli che invece sono destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio art. 2 punto 2 direttiva 2008/98/CE.

interno e comunitario, che disciplina la definizione e la gestione del "rifiuto". Dal D. Lgs. n. 152/2006¹²³ alle direttive 2008/98 e 2008/99 dell'Unione, ed ancora il D. Lgs. n. 36/2003 e la direttiva comunitaria 75/442.

Non è un semplice elenco di atti questo poc'anzi proposto, ma piuttosto una vera e propria nota volta a tenere bene a mente il percorso intrapreso nel corso dei decenni tanto dalla Comunità quanto dallo Stato Italiano.

Tornando alla definizione di rifiuto e alla sua analisi, assodato che la definizione del 1975 è stata riproposta integralmente anche dalla direttiva del 2008, ed la stessa è presente nel nostro ordinamento all'art. 183 del D. Lgs. 152/2006 (T.U.A.), la vera novità scaturita dall'atto comunitario del 2008 è la esclusione del sottoprodotto e di altre determinate sostanze con particolari caratteristiche¹²⁴ dal novero dei rifiuti.

4) La classificazione di rifiuti e sottoprodotti ed il quadro normativo di riferimento.

Nel paragrafo precedente si è trattato della nozione di rifiuto così come enunciata dall'Unione accennando anche all'*iter* legislativo nazionale che ha visto protagonista la materia ambientale. Bene, proprio la legislazione penale ambientale è l'oggetto di questo nuovo paragrafo.

Il quadro normativo di riferimento italiano è il Testo Unico Ambientale, adottato con il D.Lgs. n. 152/2006, e che a tutti gli effetti ricomprende, sotto ogni punto di vista, la tutela dell'ambiente, con tanto di adeguamento agli atti europei sia anteriori al 2006, che posteriori.

Nell'affrontare questo nuovo argomento, occorre preliminarmente fare un riferimento all'art. 178 D.Lgs. n.152/2006, laddove viene sottolineata rilevanza della gestione dei rifiuti tanto da essere dichiarata attività di pubblico interesse volta alla tutela e alla protezione dell'ambiente, che va infatti effettuata necessariamente tenendo conto della salvaguardia della salute umana, della flora e della fauna nonché nel pieno rispetto dell'integrità dell'ambiente¹²⁵.

¹²³Conosciuto anche come Testo Unico Ambientale.

¹²⁴MEDUGNO M., *"La definizione di Rifiuto secondo la nuova direttiva tra conferme e integrazioni"*, articolo in www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com n.14 del 21 Luglio 2009, pag.69.

¹²⁵RAMACCI L., *"Diritto Penale dell'Ambiente"*, seconda edizione, CEDAM, 2009, pag. 282.

L'art. 183 del decreto legislativo in parola si caratterizza proprio per essere la riproduzione del dettato comunitario del 1975, precedentemente già utilizzato sia dal D.P.R. n. 915/82 che dal decreto c.d. *Ronchi*, ove per rifiuto era intesa *"qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono"*.

Sulla individuazione della nozione di rifiuto, occorre ricordare altri atti legislativi come il D.L. n. 138/2002, che con evidente intento di aggirare la normativa comunitaria, aveva destato non poco scalpore in dottrina¹²⁶, che dimostrò come attraverso questa opera di interpretazione autentica altro non si era ottenuto che un restringimento del campo di applicazione della definizione, in prospettiva palesemente opposta rispetto a quella comunitaria.

Riprendendo quindi l'analisi oggetto di questa trattazione, bisogna adesso porre attenzione allo studio dell'art. 183 T.U.A.¹²⁷ che definisce rifiuto come *"qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi"*.

Nel Testo Unico, a proposito di classificazione, è presente l'allegato D, consistente in un vero e proprio elenco di rifiuti c.d. CER¹²⁸, contraddistinti da un codice a sei cifre e per i rifiuti ritenuti "pericolosi" anche da un asterisco¹²⁹. Il codice va smembrato in due parti ai fini dell'identificazione del rifiuto: le prime due cifre¹³⁰ identificano la fonte di provenienza dell'oggetto o sostanza; le altre quattro, invece, ne identificano la tipologia. (es. conca contenente cromo)

Tale CER, richiamato dall'art.184, comma 5, del T.U.A. precisa che la presenza di una sostanza od oggetto in questo elenco non implica l'essere automaticamente rifiuto; a completamento dell'identificazione dell'oggetto come "rifiuto" occorre la necessaria rispondenza anche al dettato dell'art. 3, punto 1, della direttiva

¹²⁶ Tra gli altri NOVARESE, *"La nuova disciplina emergenziale dei rifiuti"*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2003, pag.443; BUTTI, *"Diritto Europeo e normativa italiana di fronte al problema della definizione di rifiuto"*, ibid., n.6/2003, pag 996.

¹²⁷ Così come modificato dall'art. 10 D.Lgs. 205/2010.

¹²⁸ Acronimo di Catalogo Europeo di Rifiuti.

¹²⁹ RUGA RIVA C., *"Diritto Penale dell'Ambiente"*, Giappichelli editore, Torino 2011, pag.92.

¹³⁰ Sono compresi tra 1 e 20 e detti capitoli.

In effetti, qualunque sostanza od oggetto può costituire rifiuto, a prescindere dalla sua presenza nell'allegato D di cui sopra, a condizione però che chi ne eserciti possesso se ne disfi, o se ne voglia disfare o ne abbia l'obbligo; allo stesso modo, l'essere presenti nel CER non etichetterà quelle sostanze od oggetti come rifiuti senza tener conto della loro possibile riutilizzabilità o riciclo. Bisogna, quindi, avere presente non soltanto la tipologia di materiale, evitando così di chiudere in rigide tabelle la qualificazione di rifiuto, ma anche l'elemento soggettivo del detentore, effettuando anche una analisi dell'*animus agendi* di quest'ultimo, affinché sia valutata l'effettiva volontà, o la necessità dovuta ad un obbligo, di disfarsi dell'oggetto o sostanza.

Descritta così, la nozione e la classificazione di rifiuto sembra essere tutto sommato esaustiva e di facile deduzione, ma in effetti restano numerose incognite in merito.

Tra tutte, le problematiche legate alla conoscibilità dei "*rifiuti non specificati altrimenti*"¹³², ma, purtroppo, l'attività del legislatore non è affatto facile in materia, soprattutto ove vede sorgere obblighi a principi predeterminati come quelli di legalità e di colpevolezza, che vincolano lo stesso a definire abbastanza precisamente gli ambiti di applicazione delle fattispecie penali, che in materia sono indissolubilmente legate all'ampiezza della nozione di rifiuto.

In effetti, il riferimento ai "rifiuti non altrimenti specificati" non consente di determinare in maniera sufficientemente idonea il destinatario del precetto penale, tanto da far sorgere dubbi di legittimità della norma, nella parte di cui si discute, con gli artt. 25 e 27 della Cost.

Ma, se da un lato i dubbi relativi alla "aleatorietà" del destinatario effettivo della fattispecie penale ha fatto sorgere numerose critiche in dottrina nei confronti del legislatore, occorre, dall'altro, precisare la puntuale e determinata qualificazione legislativa di rifiuto pericoloso come "*rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del TUA*"¹³³.

La peculiarità dell'allegato I consiste nell'elencare un numero determinato di "rifiuti pericolosi", classificandoli

¹³¹"L'inclusione di una sostanza od oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all'art.183" art.184 come modificato dal D. lgs. 205/2010.

¹³² RUGA RIVA C., "*Diritto Penale dell'Ambiente*", Giappichelli editore, Torino 2011, pag.93.

¹³³ Art. 183, lett.b, TUA.

in base alle caratteristiche di ognuno ed in ordine di pericolosità.

Tale elenco consta di quindici categorie, di seguito se ne riportano, a titolo esemplificativo, alcune¹³⁴:

- H5, classifica un rifiuto "nocivo", caratterizzato da una limitata gravità di rischi per la salute;
- H6, individua un rifiuto "tossico", ossia sostanze od oggetti che, a contatto con le persone, possono provocare gravi danni alla salute umana, finanche la morte;
- H7, con tale sigla si etichettano invece i rifiuti "cancerogeni", capaci di incidere sullo sviluppo o sull'aumento del cancro;
- H9, è la sigla usata per i rifiuti "infettivi", ossia sostanze composte da microrganismi vitali o loro tossine atte a provocare malattie all'uomo;
- H11, per i rifiuti "mutageni", ossia sostanze che provocano o aumentano l'incidenza di degenerazioni genetiche;
- H14, per definire "ecotossico" un oggetto o sostanza che possono provocare gravi rischi, nel breve o lungo termine, a comparti ambientali¹³⁵.

La pericolosità di un oggetto o di una sostanza si desume, quindi, da caratteristiche oggettive, rendendo la definizione e l'individuazione dei "rifiuti pericolosi" agevolmente circoscrivibile ad un numero determinato, a differenza di quanto si è visto fino ad ora per la nozione di rifiuto "semplice".

Analizzando il comma 5 dell'art. 184 T.U.A., si nota la precisazione inerente all'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D, alla parte quarta dello stesso Testo Unico, che "include i rifiuti pericolosi" e che si autodefinisce *"vincolante per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare tali"*; in particolare, si legge nell'allegato in parola che *"i rifiuti contrassegnati con un asterisco sono <<pericolosi>> ai sensi della direttiva 2008/98/CE"*.

Questi criteri, che stabiliscono tale contrassegno per identificare la pericolosità del rifiuto e che danno rilevanza alla sua provenienza rischiano di avere effetti complicatori nell'ambito della classificazione del prodotto

¹³⁴ RUGA RIVA C., *"Diritto Penale dell'Ambiente"*, Giappichelli editore, Torino 2011, pag. 94 e 95.

¹³⁵ Per comparti ambientali si intendono ad esempio acque superficiali, acque sotterranee, suolo e aria.

soprattutto "per quanto attiene alle così dette voci specchio, e cioè quelle riferite al medesimo rifiuto qualificato pericoloso in base al richiamo specifico o generico a sostanze pericolose, e come non pericoloso in quanto diverso da quello pericoloso"¹³⁶. Questi casi, per quanto complessi, hanno una soluzione decisamente più semplice di quanto si possa immaginare, poiché la classificazione di "pericoloso" opera solo quando le proprietà delle sostanze componenti il rifiuto¹³⁷ raggiungono concentrazioni di particolare rilevanza, tanto da annoverare la pericolosità del rifiuto nell'elenco di cui all'allegato I della direttiva 2008/98/CE.

Una precisazione importante va operata in merito alla eventuale "declassificazione da rifiuto pericoloso a non pericoloso"¹³⁸ che non può avvenire ad esempio attraverso la diluizione tra rifiuti o con altre sostanze che abbassino in tal modo la concentrazione dell'elemento pericoloso¹³⁹.

Quanto detto fino ad ora ha reso possibile chiarire tutto ciò che ruota attorno alla nozione generale di rifiuto, con le conseguenze annesse alla sua aleatorietà, e alla definizione di rifiuto pericoloso, sicuramente più precisa, determinata e dettagliata, passando per l'identificazione del rifiuto in base a provenienza e alla tipologia attraverso un codice a sei cifre. Ma sono ben altri gli elementi da tenere in considerazione ai fini di un più completo quadro identificativo del rifiuto, insomma per delinearne la "carta d'identità".

Nell'ulteriore processo di classificazione occorre tener conto, in via principale, dell'origine dei rifiuti distinguendoli in "urbani e speciali" e poi, in base alla pericolosità, in "pericolosi e non"¹⁴⁰.

Ovviamente, per rifiuti pericolosi si intendono quelli con caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del T.U.A.

Per quanto concerne invece l'origine del rifiuto, sono definiti urbani:

- i rifiuti provenienti dalle abitazioni;
- i rifiuti non pericolosi provenienti da abitazioni ed assimilati a quelli urbani per quantità e qualità;

¹³⁶ RAMACCI L., "Diritto penale dell'ambiente", II ed., CEDAM, pag. 292.

¹³⁷ Le sostanze vanno sottoposte ad appositi esami chimici.

¹³⁸ RUGA RIVA C., "Diritto Penale dell'Ambiente", Giappichelli editore, Torino 2011, pag. 97.

¹³⁹ Art. 184, comma 5-ter, T.U.A.

¹⁴⁰ Art. 184 T.U.A.

-i rifiuti provenienti da strade, o dal loro spazzamento e da aree pubbliche;

-i rifiuti provenienti da attività cimiteriali.

Sono invece classificati come speciali:

-i rifiuti derivanti da attività agricole o agro-industriali;

-i rifiuti provenienti da attività di costruzione, scavo o demolizione edilizia;

-i rifiuti provenienti da attività industriali e da lavorazioni artigianali;

-i rifiuti derivanti da attività commerciali e sanitarie¹⁴¹.

Da non sottovalutare è la previsione legislativa tanto nella parte quarta D.Lgs. n. 152/2006, quanto in altre disposizioni di leggi di "*altre categorie di rifiuti*"¹⁴², tra cui sono annoverati:

- imballaggi e rifiuti da imballaggio, disciplinati dagli artt. 217-226 T.U.A.;

- rifiuti elettrici ed elettronici, disciplinati dal D.Lgs. n. 151/2005 attuativo delle direttive 2002/95/CE e 2002/96/CE;

- rifiuti sanitari, disciplinati dal D.P.R. n. 254/2003;

- veicoli fuori uso, disciplinati dal D.Lgs. n. 209/2003;

- prodotti contenenti amianto, disciplinati dall'art. 227 D.M. n. 248/2004;

- oli usati, disciplinati dal D.Lgs. n. 99/2002.

A quanto pare, una volta superata la difficoltà di individuare ed etichettare come rifiuto un oggetto o una sostanza, la sua classificazione risulta abbastanza agevole, data la schematizzazione e determinatezza di elenchi che puntualizzano perfettamente le definizioni oggetto di questo studio.

Quanto detto fino ad ora serve ad identificare, in effetti, i campi d'applicazione della nozione di rifiuto. C'è da aggiungere, però, che questa fase identificativa della sostanza od oggetto non si limita ad una mera analisi

¹⁴¹ Per l'elenco si veda RUGA RIVA C., "*Diritto Penale dell'Ambiente*", Giappichelli editore, Torino 2011, pag. 100.

¹⁴² RAMACCI L., "*Diritto Penale dell'Ambiente*", CEDAM 2009, pag.299.

positiva dei presupposti fino ad ora trattati, ma avviene anche attraverso un'operazione *ad excludendum*. Per tanto il legislatore ambientale ha categoricamente escluso determinate sostanze ed oggetti dalla disciplina della parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006; tra "*gli esclusi*" ritroviamo:

- i rifiuti radioattivi;
- le materie fecali, materiale vegetale e altro materiale agricolo o forestale presente in natura ed utilizzato in agricoltura;
- le emissioni gassose emesse nell'atmosfera¹⁴³.

Il secondo comma dell'art. 185 individua, poi, altre esclusioni eccellenti, riservate però alla disciplina di altri atti od ordinamenti. Tra questi è bene ricordare:

- le acque di scarico;
- i sottoprodotti di origine animale e le carcasse di animali morti, disciplinati dal regolamento CE 1774/2002¹⁴⁴.

Particolare rilievo assumono anche le esclusioni "eccellenti" dalla normativa dei rifiuti delle acque di scarico disciplinate dalla parte terza del T.U.A.

La nozione di "*rifiuto liquido*" è stata definita ed identificata in giurisprudenza¹⁴⁵, nel solo caso di scarico indiretto, ossia quando si ha una interruzione¹⁴⁶ durante il deflusso tra il luogo di produzione e l'immissione nel corpo recettore.

Lo scarico diretto¹⁴⁷, invece, è sottoposto alla disciplina delle acque.

Oltre queste esclusioni abbastanza determinate, bisogna porre attenzione quelle riferite a categorie più ampie e generali, come, ad esempio, i "sottoprodotti" in generale.

¹⁴³ Art. 185, comma 1, T.U.A.

¹⁴⁴ RUGA RIVA C., "*Diritto Penale dell'Ambiente*", Giappichelli editore, Torino 2011, pag. 101.

¹⁴⁵ Cass. Pen. sez. III, 16 gennaio 2008, n. 2246, Canaletti.

¹⁴⁶ Esempio valido può essere l'uso di vasche a tenuta stagna per la raccolta delle acque, sicché è necessaria una successiva operazione che consenta al reflujo di essere sversato altrove.

¹⁴⁷ Ove non sussiste interruzione di continuità attraverso raccolta intermedia del reflujo.

In seguito al recepimento della direttiva 2008/98/CE, per qualificare come sottoprodotto un oggetto o sostanza è necessaria la rispondenza a determinati requisiti¹⁴⁸.

Le condizioni oggetto dell'analisi sono legate innanzitutto al processo di produzione da cui il sottoprodotto deriva e di cui deve essere parte integrante, non come risultato eventuale o occasionale, ma non come "scopo primario" della stessa; il sottoprodotto, o meglio tale prodotto derivato, deve essere certamente riutilizzabile in altra produzione anche da terzi e tale riutilizzabilità deve essere legale, ossia non contraria a norme di legge o nociva per ambiente e salute umana, e non deve essere subordinata ad un ulteriore processo di trasformazione, ma deve essere idoneo ad una riutilizzazione così come derivante dal processo di produzione principale. Le condizioni necessarie a identificare il sottoprodotto devono coesistere tutte, pena l'impossibilità di qualificare come tale l'oggetto o la sostanza¹⁴⁹. Per quanto riguarda la nozione di sottoprodotto, si è dato valore emblematico alla parte in cui si afferma l'attitudine dello stesso ad un "*utilizzo diretto senza ulteriore successivo trattamento diverso dalla normale pratica industriale*".

La complessità dogmatica dell'espressione di cui sopra consiste, in , nella possibilità di sottoporre il sottoprodotto a trattamenti non eccedenti la normale pratica industriale, a differenza del dettato sostituito che ne prevedeva piuttosto un "impiego tal quale" . Con la normativa odierna rientrano nella nozione di sottoprodotti quegli oggetti sottoposti a trattamenti minimi ai fini di un riutilizzo, trattamenti tali da non far perdere agli stessi le caratteristiche merceologiche e qualitative così come derivanti dal processo produttivo da cui hanno avuto origine. Da notare è anche l'eliminazione dalle caratteristiche di sottoprodotto della condizione relativa al valore economico di mercato dello stesso.

Secondo la giurisprudenza spetterebbe all'imputato, poi, l'onere di provare la sussistenza delle condizioni che possano identificare oggetti o sostanze come sottoprodotti piuttosto che rifiuti¹⁵⁰; di converso sull'accusa graverebbe l'onere di doverne provare la natura di rifiuto .

Per concludere l'analisi delle nozioni di rifiuto e sottoprodotto, occorre anche, a questo punto, accennare alle

¹⁴⁸ Queste condizioni, in seguito al recepimento della direttiva, sono dettate dall'art. 184 bis, comma 2 , T.U.A.

¹⁴⁹ Cass. Pen. Sez. III, 28 gennaio 2009, n.10711, sent. Pecetti.

¹⁵⁰ Cass. Pen. Sez. III, causa n. 38511 del 9 ottobre 2007.

considerazioni che in materia giungono dalla giurisprudenza di legittimità¹⁵¹.

A tal proposito va ricordata la sentenza della Suprema Corte n. 25358 del 2012 che si è caratterizzata per la rilevanza dei principi espressi in merito alla classificazione degli pneumatici usati e sul materiale derivante da demolizione edilizia e veicoli fuori uso.

La nozione di rifiuto è in continua evoluzione, prestandosi ad applicazioni diverse in base alle tipologie e classificazioni di prodotti e all'uso che si fa della stessa. Le diverse pronunce susseguitesi nel corso degli anni, per esempio, hanno *“indicato alcuni parametri per la distinzione tra gli pneumatici fuori uso, considerati rifiuti e gli pneumatici usati, quest'ultimi ritenuti dalla stessa Corte non essere necessariamente rifiuti”*¹⁵².

Nella sentenza n. 25207 del 26 giugno 2012, la terza sezione penale della Corte di Cassazione rigettò il ricorso mosso contro una pronuncia che condannava il ricorrente¹⁵³ per *“avere effettuato un deposito incontrollato di rifiuti speciali non pericolosi rappresentati da pneumatici dismessi”*¹⁵⁴. Tra gli altri motivi di impugnazione, egli sottoponeva all'attenzione della Suprema Corte la diversa qualificazione di rifiuti da attribuire agli pneumatici oggetto della controversia, in quanto questi non *“dovevano qualificarsi pneumatici fuori uso, e quindi rifiuti, bensì pneumatici usati, ma ancora ricostruibili, da classificare come non-rifiuti”*.

Con il rigetto del ricorso in parola, la Cassazione ha precisato la differenza di considerazione degli pneumatici a seconda del fatto che siano usati o fuori uso, nel primo caso infatti sono da ritenersi *“non rifiuti”* mentre nel secondo *“rifiuti propri”*.

Si evidenziava, poi, che l'elenco europeo dei rifiuti in passato faceva riferimento in modo generico al concetto di *“pneumatici usati”*, a differenza della normativa italiana che, con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/1997, utilizzava già la nomenclatura di pneumatici usurati per *“ricomprendere le categorie degli pneumatici ricostruibili e non ricostruibili”*.

¹⁵¹ CONTI R., *“La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia”*, in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”* a cura di ROMANO B., Cedam, 2013.

¹⁵² ROTTGEN D., FARÌ A., *“«Fuori uso» o «usati»: il confine della nozione di rifiuto per gli pneumatici”*, Rivista on line Gestione e Rifiuti, Ambiente e Sviluppo, 07/2014, in www.ecopneus.it, pag. 514 e ss.

¹⁵³ Il *“ricorrente”* era stato condannato in appello per la sua qualità di titolare di una ditta individuale.

¹⁵⁴ Si veda nota n.53.

Quanto invece attiene alla giurisprudenza di legittimità in materia di terre e rocce da scavo, che si ricollega alla nozione di sottoprodotto, è bene ricordare la sentenza n. 33577/2012 della Corte di Cassazione, ove è stata riconosciuta *“la possibilità di una utilizzazione diretta delle terre e rocce da scavo, che ex art. 186 T.U.A. determina l’esclusione della disciplina dei rifiuti”*, subordinata però all’onere incombente sull’imputato di provare la loro diretta riutilizzabilità *“secondo un progetto ambientalmente compatibile”*¹⁵⁵.

Al termine di questa analisi, prima meramente sostanziale e dottrinale e poi giurisprudenziale, sulle sfaccettature delle definizioni di rifiuto e sottoprodotto, è giusto chiarire, pur se brevemente, la nozione inerente alla *“cessazione della qualità di rifiuto”*¹⁵⁶.

Essa può dirsi connessa direttamente al fenomeno della gestione dei rifiuti, disciplinata dagli artt. 183 e 184 T.U.A., laddove quest’ultima si caratterizza per essere quella fase *“traghettrice”* dalla qualifica di rifiuto a quella di cessazione della stessa, attraverso il recupero o lo smaltimento definitivo¹⁵⁷.

E’ fondamentale, poi, sottolineare l’importanza dell’art. 184 quater che fissa le condizioni che a tutti gli effetti determinano la cessazione della qualifica oggetto di questa discussione. Tali presupposti sorgono dal momento in cui:

- a) il rifiuto è sottoposto ad una operazione di recupero, tra cui ad esempio riciclo e preparazione al riutilizzo;
- b) il materiale recuperato è economicamente valutabile e oggetto di richiesta di mercato, e quindi il connesso reinserimento del *“rifiuto recuperato”* in un ciclo produttivo tipico;
- c) il prodotto risponde a requisiti tecnici e standard specifici;
- d) Quando il materiale recuperato non abbia un impatto negativo su ambiente e salute umana¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Sent. Corte cass. N. 241087 del 12/06/2008, Sez. II, *“Picchioni”*.

¹⁵⁶ In merito si tengano presenti in particolare le Sent. Corte Cass. N. 17453/2012 e n.25203/2012.

¹⁵⁷ SANTOLOCCI M., VATTANI V., *“Rifiuti e non rifiuti”*, Diritto all’ambiente edizioni in www.dirittoambienteedizioni.net.

¹⁵⁸ CONTI R., *“La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia”* in *“I reati ambientali alla luce del Diritto dell’Unione Europea”* a cura di ROMANO B., CEDAM 2013, pag. 319.

5) Il Testo Unico Ambientale (D. Lgs. n. 152/2006) e i rapporti con la direttiva 2008/98/CE.

Frutto della legge delega n. 308/04, nella quale si dichiarava di voler riorganizzare l'intera normativa ambientale, coordinando le norme nazionali tra loro e con le direttive comunitarie, e del lavoro dei c.d. "24 saggi"¹⁵⁹, il D.Lgs. n. 152/2006 ha, in realtà, operato una sistematica demolizione della disciplina previgente. Oltre a contenere diverse disposizioni contrastanti¹⁶⁰ con la normativa comunitaria, il decreto presenta errori di diverso tipo¹⁶¹. È composto di 318 articoli, 47 allegati ed è diviso in 6 parti: dopo la sua promulgazione sono stati emanati 18 decreti attuativi, 17 dei quali pubblicati nella G.U. e preceduti da un avviso del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio¹⁶² nel quale veniva constatato che, *"non essendo stati sottoposti al preventivo e necessario controllo della Corte dei Conti, non potevano considerarsi giuridicamente produttivi di effetti"*. La dottrina¹⁶³ osservò che solo il giudice amministrativo, pronunciandosi, avrebbe potuto determinare l'inefficacia dei decreti¹⁶⁴. Dopo circa un mese dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/06 la giurisprudenza di merito sollevò la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186 (in materia di terre e rocce da scavo) e dell'art. 183, lett. n (nella parte in cui sottrae le ceneri di pirite alla disciplina dei rifiuti). Altrettanto immediati sono stati i primi interventi correttivi volti ad adeguare diverse disposizioni al diritto comunitario, anche in considerazione delle numerose procedure di infrazione a carico nostro Paese¹⁶⁵.

La disciplina dei rifiuti è caratterizzata dal maggior numero di modifiche ed interventi del legislatore, a causa

¹⁵⁹ RAMACCI L., *"Diritto Penale dell'Ambiente"*, CEDAM 2009, pag. 9.

¹⁶⁰ VERGINE, *"Rifiuti e scarichi: profili sanzionatori"*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 5/2006, pag. 477.

¹⁶¹ Esempio: il caso della concezione dell'inquinamento atmosferico laddove la disciplina contenuta nell'art. 183 a causa di errori materiali è completamente diversa da quella contenuta nell'art. 268, ove nel primo si parla di "modifica atmosferica" e nel secondo di "modifica dell'aria atmosferica".

¹⁶² Pubblicato nella G.U. 146 del 26/06/2006.

¹⁶³ BIANCO, *"La nuova disciplina delle procedure semplificate di recupero dei rifiuti non pericolosi (D.M. 5 aprile 2006 n. 186): decreto attuativo del T.U.?"*, in *Ambiente e Sviluppo*, n.8/2006, pag. 709.

¹⁶⁴ Il giudice amministrativo, investito della questione in un procedimento per l'annullamento di uno dei decreti, ha affermato che questo era già sospeso per effetto dell'Avviso del Ministero dell'Ambiente e che non è giustificato alcun altro adempimento.

¹⁶⁵ G.U. n.160 del 12 luglio 2006 e G.U. n. 274 del 24 novembre 2006.

dei notevoli interessi economici coinvolti¹⁶⁶. Prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 152/06 la materia era regolata dal D.Lgs. n. 22/1997, c.d. "Decreto Ronchi", che si caratterizzava per la razionalizzazione della disciplina ambientale¹⁶⁷. Il decreto poneva fine ad un caotico interventismo normativo che aveva portato all'emanazione di ben 18 decreti legge in soli tre anni: tale situazione aveva lo scopo di sottrarre dalla disciplina dell'allora vigente D.P.R. n. 915/82 *"molti scarti"*, provenienti da lavorazioni industriali e non, che il decreto presidenziale annoverava come residui o materiali quotati in borse merci o in listini e mercuriali ufficiali. Con il D.L. n. 352/1996 fu abbandonato il ricorso ai c.d. "residui" e si tornò nuovamente alla più corretta nozione di rifiuti.

La promulgazione del D. Lgs. n. 152/06¹⁶⁸ ha portato alla riscrittura di gran parte della disciplina dei rifiuti. Dalla prima lettura della relazione introduttiva si intuisce l'intenzione di unire le disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina e di raccogliere le norme emanate successivamente al *"decreto Ronchi"* anche in attuazione di specifiche norme comunitarie, si accenna alle difficoltà operative incontrate dagli operatori di settore e si manifesta l'intenzione di adottare soluzioni conformi alle indicazioni della Corte di Giustizia della CE¹⁶⁹. La realtà, però, contrasta con gli intenti del legislatore contenuti nella relazione. Non a caso dopo pochi mesi dall'emanazione, furono sollevate due sopracitate questioni di legittimità costituzionale e quello che doveva essere un intervento migliorativo presenta numerosi errori e contraddizioni, come ad esempio definizioni diverse dello stesso oggetto oppure contenuti che presentano scarsa dimestichezza con la lingua italiana.

Il Decreto oggetto di questa analisi, nel 2008, si è visto poi, con la direttiva n. 98 del 19 novembre, fissare concetti universali in materia di nozioni di rifiuto e sottoprodotto, adeguando e risistemando, almeno in parte la grande confusione che si era creata solo due anni prima. La direttiva consentì, quindi, un migliore approccio ad una materia già di per sé complessa, introducendo, d'altro canto, misure volte ad un rafforzamento della tutela ambientale attraverso la previsione di un minor impatto. La c.d. *"direttiva sui rifiuti"*, per giunta, conteneva, ai fini di una applicazione uniforme su tutto il territorio comunitario, la previsione di *"sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive da irrogare a persone fisiche e giuridiche responsabili della gestione dei"*

¹⁶⁶ RAMACCI L., *"Diritto Penale dell'Ambiente"*, CEDAM 2009, pag. 271.

¹⁶⁷ Per approfondimenti BELTRAME, *"Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio"*, Padova, 2000.

¹⁶⁸ RAMACCI L., *"La nuova disciplina dei rifiuti"*, Piacenza, 2008.

¹⁶⁹ RAMACCI L., *"Diritto Penale dell'Ambiente"*, Cedam 2009, pag.273.

rifiuti..."¹⁷⁰. In merito ai rapporti tra la direttiva poc'anzi citata, il testo unico e gli altri atti in materia ambientale, sorsero non pochi problemi applicativi e di coordinamento della disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 152/06 con le altre normative vigenti.

Partendo dall'art. 264 del D.Lgs. n. 152/06, disponente che all'atto della sua entrata in vigore fossero abrogate alcune disposizioni previgenti, per evitare poi che si incorresse in una soluzione di continuità tra l'abrogato D.lgs. n. 22/97 e la nuova disciplina in tema di rifiuti, fu previsto che i provvedimenti attuativi del "decreto Ronchi" fossero applicati fino all'entrata in vigore dei decreti attuativi della normativa ora in vigore¹⁷¹. Riguardo ai rapporti con le altre discipline di settore, la successione tra le varie disposizioni ha di fatto determinato una sostituzione della normativa generale, con la conseguenza che i rapporti tra la disciplina ora in vigore e le altre andranno regolati tenendo conto del principio di specialità e del fatto che il decreto, pur non potendo derogare, in quanto norma generale, alle disposizioni speciali, dovrà comunque rappresentare il principale punto di riferimento per la soluzione di eventuali questioni interpretative¹⁷². Sempre con riferimento ai problemi interpretativi riguardanti il coordinamento della vigente disciplina con le altre disposizioni in tema di rifiuti, varie norme precedentemente in vigore sono espressamente richiamate dal D.Lgs. n. 152/06 o restano, comunque, in tutto o in parte applicabili.

Le finalità della normativa in tema di rifiuti sono indicate nei primi articoli della parte IV del D.Lgs. n. 152\06. In particolare, l'art. 178, come già ampiamente visto ed analizzato nei paragrafi precedenti, ricorda che la gestione dei rifiuti è un'attività di pubblico interesse avente lo scopo di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e che deve essere quindi effettuata con modalità tali da preservare l'integrità dell'ambiente e la salute umana: a questo scopo è prevista l'adozione di specifiche iniziative volte alla prevenzione e riduzione della produzione di rifiuti nonché della pericolosità dei rifiuti medesimi. Viene anche ricordato che lo smaltimento deve costituire la fase residuale della gestione, mentre va privilegiato il riciclo o qualunque altra azione volta a ottenere materie prime secondarie o ad usare i rifiuti come fonti energetiche¹⁷³.

¹⁷⁰ RAMACCI L., *"Diritto Penale dell'Ambiente"*, Cedam 2009, pag.277.

¹⁷¹ Qualunque problema relativo alla successione di leggi penali deve essere risolto facendo riferimento al contenuto dell'art. 2 c.p.

¹⁷² Per quanto riguarda ad esempio il D.lg. 95/1992 in materia di oli usati, contiene vari rinvii al d.p.r. 915\82 per tutte le questioni in esso non disciplinate; essendo il rinvio operato all'intera disciplina del d.p.r. 915\82 – poi sostituita dal D.lg. 22\97 e ora dal D.lg. 152\06 – non sembra vi siano difficoltà nel riferirsi a quest'ultimo.

¹⁷³ RAMACCI L., *"Diritto Penale dell'Ambiente"*, Cedam 2009, pag.282 e 283.

Prima di concludere, occorre fare il punto sul quadro normativo attuale di riferimento in base alle opportune modifiche apportate al D.Lgs. n. 152/2006.

Partendo dalle principali “definizioni”¹⁷⁴, l’art. 183 T.U.A., così come novellato dall’art.10 del D.L. n. 205/2010, prevede:

“1) Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per:

- a) “rifiuto”: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsi;*
- b) “rifiuto pericoloso”: rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all’allegato I della parte quarta del presente decreto;*
- n) “gestione”: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario;*
- t) “recupero”: qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia in generale;*
- qq) “sottoprodotto”: qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all’art. 184 bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all’art. 184 bis, comma 2”¹⁷⁵.*

Quanto riportato sopra è parte dell’art. 10 d.l. 205/2010 integrativo del T.U.A., sono state volontariamente omesse le altre nozioni, come ad esempio quella di oli usati e rifiuto organico, poiché marginali rispetto alla logica dello studio che si sta effettuando in questa sede.

¹⁷⁴ CONTI R., “La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia”, in “I reati ambientali alla luce del diritto dell’Unione Europea” a cura di ROMANO B., Cedam, 2013.

¹⁷⁵ Nel presente elenco sono state omesse alcune lettere rispetto all’originale art. del decreto, in quanto ci si è soffermati alla elencazione delle nozioni di maggior rilevanza per questo elaborato.

CAPITOLO IV

"La tutela penale dell'ambiente alla luce della direttiva 2008/99/CE"

1) Portata innovativa della direttiva.

In seguito alla lunga disputa interna all'Unione tra Commissione e Consiglio sulla possibilità di utilizzare atti di diritto comunitario al fine di armonizzare, secondo una comune direttrice, gli ordinamenti penali nazionali, l'adozione della direttiva 2008/99/CE sulla "tutela penale dell'ambiente" rappresenta un vero e proprio "compromesso politico" tra i due organi comunitari ed un primo passo verso una tutela penale comune di materie, in questo caso l'ambiente, particolarmente rilevanti per l'Unione; infatti, come si afferma in dottrina, tale atto rappresenterebbe *"un parametro di riferimento per i futuri interventi dell'Unione in ambito penale"*¹⁷⁶. All'indomani della loro entrata in vigore si crearono grandi aspettative sull'introduzione dei nuovi reati ambientali che di lì a poco sarebbero stati varati sulla base dello schema legislativo recante : *"attuazione delle direttive 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE, che modifica la*

¹⁷⁶ SIRACUSA L., *"La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente"*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 2008, pag 864.

*direttiva 2005/35/CE, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni".*¹⁷⁷

Per avere una più ampia visione della direttiva e comprenderne la sua portata occorre analizzare il *background* giurisprudenziale che ha reso possibile la sua emanazione. E' necessario, infatti, partire dall'analisi di due sentenze della Corte di Giustizia, la prima del 2005, relativa alla causa C-176/03, e la seconda del 2007, relativa alla causa C-440/05, che hanno rispettivamente sancito la facoltà dell'Unione di adottare atti al fine di avvicinare le legislazioni in materia ambientale e la possibilità di utilizzare nello specifico le direttive per assolvere alla funzione armonizzatrice ove, ovviamente, gli scopi con esse perseguiti appartengano ai principi fondamentali ed essenziali del TUE.

E' lecito, quindi, affermare che l'emanazione della direttiva 2008/99/CE sia la naturale conseguenza delle due sentenze sopra citate.¹⁷⁸ Pervenendo alla direttiva 2008/99/CE, per gli Stati Membri sorgeva il naturale obbligo di conformarsi entro il termine fissato per il 26 dicembre 2010 attraverso la previsione di sanzioni penali nazionali, come già detto, collegate alla *"grave violazione di norme di diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente"*¹⁷⁹ e volte al solo scopo di *"tutelare l'ambiente nel modo più efficace"*¹⁸⁰.

A tal proposito, l'atto comunitario in oggetto assume una grande portata innovativa abbandonandola caratteristica della genericità, laddove si lasciava alla libera discrezione del legislatore nazionale intervenire mediante l'adozione di sanzioni "adeguate" senza specificare la materia entro la quale essa dovesse agire¹⁸¹, per seguire un più determinato orientamento, volto all'individuazione già a monte dell'ambito disciplinare entro cui la sanzione deve operare ed avere efficacia.¹⁸²

In effetti, la direttiva 2008/99/CE ha introdotto un obbligo di tutela penale di fonte comunitaria, la cui

¹⁷⁷ SANTOLOCI M., *"Recepimento della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente tra contravvenzioni limitate per grandi disastri ambientali e sanzioni penali di facciata obblazionabili per la fauna protetta - Il danneggiamento di habitat in siti protetti punito meno severamente del furto di calzini al supermercato"*, in www.dirittoambiente.net, testata giornalistica on line, maggio 2011.

¹⁷⁸ PANEBIANCO G., *"Il riparto della competenza penale tra i pilastri dell'Unione Europea"*, in *Dir. Pen. e processo*, 2008, pag. 398.

¹⁷⁹ Considerando n.10 direttiva 2008/99/CE: *"La presente direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere nella loro legislazione nazionale sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente. La presente direttiva non crea obblighi per quanto riguarda l'applicazione di tali sanzioni, o di altri sistemi di applicazione della legge disponibili, in casi specifici"*.

¹⁸⁰ Art.1 direttiva 2008/99/CE: *"La presente direttiva istituisce misure collegate al diritto penale allo scopo di tutelare l'ambiente in modo più efficace"*.

¹⁸¹ Relativamente alla materia va intesa quella penale-amministrativa o civilistica.

¹⁸² ROMANO B., *"I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea"*, Cedam, 2013, pag. 366.

conseguenza, oltre le questioni già analizzate nei capitoli precedenti in merito alla nascita di un vero e proprio Diritto Penale Europeo, è la costruzione da parte dell'Unione dei beni giuridici da sottoporre alla tutela del legislatore nazionale.

Con l'emanazione della direttiva in parola, il legislatore comunitario ha inteso "imporre" agli Stati Membri uno "standard minimo di tutela penale" in merito alle violazioni ambientali reputate più gravi, concedendo "la facoltà di valutare l'opportunità di ricorrere alla sanzione penale o piuttosto a sanzioni di natura amministrativa per la violazione di mere inosservanze di prescrizioni comunitarie in materia ambientale" ai singoli Stati Membri.¹⁸³ Per quanto concerne l'elencazione di tali casi reputati particolarmente gravi e degni di tutela penale, all'art. 3 la direttiva indica le condotte che, *"se commesse intenzionalmente o per grave negligenza"*, devono essere punite come reati.¹⁸⁴

¹⁸³ RONCO M., *"L'intreccio tra la legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente"* in *"I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B., Cedam, 2013, pag. 24.

¹⁸⁴ Art. 3 direttiva 2008/99/CE: *"Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati:*

a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

c) la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 335, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse;

d) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

e) la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

f) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;

g) il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;

Da quanto si evince da una rapida lettura dell'articolo appena citato, la direttiva nasce con lo scopo di prevedere fattispecie criminali lesive del bene ambiente ed in particolare di punire le condotte "*pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora*".

L'elencazione presentata dall'art. 3 della direttiva appare analitica e ricca di importanti indicazioni, ove si palesa, soprattutto, l'obbligo di intervento del legislatore interno ad intervenire, attraverso la disciplina penale, a sanzionare quelle condotte lesive del bene ambiente. E' ovvio che questo tipo di tutela interviene irrimediabilmente *ex post*, laddove la condotta lesiva ha già provocato danni all'ambiente, pertanto sarebbe necessario un intervento in materia prevalentemente preventivo, essendo dunque lecito il ricorso alle fattispecie di reati di pericolo.

Da non sottovalutare è anche la previsione di una responsabilità omissiva¹⁸⁵ che si caratterizza per la previsione di particolari posizioni di garanzia.

Contestualmente alla determinazione di tali fattispecie incriminatrici, agli articoli successivi disciplinano anche i casi di favoreggiamento¹⁸⁶ e di istigazione a commettere le condotte previste dall'articolo precedente, nonché la necessità di adottare "*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*", senza prevedere alcuna soglia minima di punibilità, lasciando pertanto agli Stati Membri la facoltà di adottarle.¹⁸⁷ Tra le novità di maggior rilievo della direttiva in esame, occorre annoverare la previsione della responsabilità delle persone giuridiche per le condotte lesive del bene ambiente.¹⁸⁸

h) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;

i) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono".

¹⁸⁵ Considerando n.6: "*L'inosservanza di un obbligo di agire può avere gli stessi effetti del comportamento attivo e dovrebbe quindi essere parimenti passibile di sanzioni adeguate*".

¹⁸⁶ Art. 4 direttiva 2008/99/CE: "*Gli Stati membri provvedono affinché siano punibili penalmente il favoreggiamento e l'istigazione a commettere intenzionalmente e attività di cui all'articolo 3*".

¹⁸⁷ Art. 5 direttiva 2008/99/CE: "*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*".

¹⁸⁸ Art. 6 direttiva 2008/99/CE: "*1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, in virtù:*

a) del potere di rappresentanza della persona giuridica;

In verità, è più corretto affermare che, a norma dell'art. 6 della direttiva 2008/99/CE, spetta agli Stati Membri provvedere alla adozione di misure giuridiche capaci di imputare alle persone giuridiche la responsabilità dei reati ambientali¹⁸⁹ commessi per perseguirne un vantaggio diretto all'ente o a chi ne abbia in concreto la gestione o eserciti un rilevante potere su di esso.

Dall'art. 6 si evince, poi, la necessità di provvedere affinché gli enti siano ritenuti responsabili dei reati ambientali derivanti da una errata o carente funzione di sorveglianza da parte degli organi preposti, ovviamente subordinatamente sempre al perseguimento del vantaggio di cui si è detto precedentemente.

Quanto affermato in merito all'esigenza di comminare sanzioni che siano "efficaci, proporzionali e dissuasive", viene ribadito anche per le persone giuridiche¹⁹⁰, con la peculiarità di non richiedere, all'art. 7, la necessaria adozione di sanzioni penali, *"questo perché le diverse legislazioni interne possono consentire il ricorso alla sanzione penale per gli enti, come in Francia, ma potrebbero anche consentire soluzioni diverse"*¹⁹¹. L'esempio tipico può essere la "responsabilità amministrativa dipendente da reato" prevista dall'ordinamento italiano per le persone giuridiche che ben si adatta alla ricezione del disposto comunitario, favorendo, come si vedrà in seguito, l'integrazione e l'inserimento di nuove fattispecie nel D. Lgs. 231/2001.

2) Il D. Lgs. 121/2011 attuativo delle direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.

La direttiva 2008/99/CE è la fonte comunitaria che determina una rottura con la consuetudine, rappresentando a

b) del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica;

c) del potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.

2. Gli Stati membri provvedono altresì affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di un reato di cui agli articoli 3 e 4 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autori, incitatori o complici dei reati di cui agli articoli 3 e 4".

¹⁸⁹ Per reati ambientali, si vedano gli artt. 3 e 4 della direttiva 2008/99/CE.

¹⁹⁰ Art. 7 direttiva 2008/99/CE: "Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell'articolo 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive".

¹⁹¹ ROMANO B., *"I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea"*, Cedam, 2013, pag. 369.

tutti gli effetti un momento di “discontinuità”¹⁹² rispetto al passato, prevenendo una vera e propria cooperazione tra gli Stati Membri nel caso in cui il reato ambientale avesse avuto ripercussioni transfrontaliere. Recepita con il D. Lgs. 121/2011 la direttiva in parola si caratterizzava per l'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici predisposte dall'organo sovranazionale che si preoccupa di valorizzare l'effettività della tutela dei beni fondamentali¹⁹³.

Come si è detto già nei capitoli precedenti con la direttiva 2008/99/CE ha preso sempre più forma quel fenomeno che la dottrina definisce Diritto Penale Europeo; in merito al suo recepimento, però, è bene anticipare fin da ora che il D. Lgs. 121/2011 ha suscitato non poche perplessità da parte della stessa dottrina penalistica che con innumerevoli critiche ha evidenziato quanto sia stato deludente l'esito dell'introduzione nel nostro ordinamento, a certe condizioni, di quelle fattispecie incriminatorie.¹⁹⁴

L'approccio della dottrina nazionale alla direttiva 2008/99/CE è stata sostanzialmente positiva in quanto la previsione di *"standard minimi di tutela, limitati alle violazioni più gravi, era pienamente conforme al principio di sussidiarietà della legislazione comunitaria"*¹⁹⁵ e del diritto interno.

Le speranze riposte nella direttiva erano sostenute in particolar modo dalla spinta innovativa per il nostro ordinamento penale nella previsione di nuove fattispecie penali di danno volte a punire quelle condotte criminali come il disastro ambientale, fino a quel momento sconosciute all'ordinamento penale italiano.¹⁹⁶ Con il decreto legislativo n. 121 del 2011, l'Italia, o meglio il Consiglio dei Ministri italiano, ha recepito due direttive dell'Unione aventi rispettivamente oggetto *"la tutela penale dell'ambiente"*¹⁹⁷ e *"l'inquinamento provocato da*

¹⁹² NICOTRA I. *“Sovranità Statuale e fonti Europee nella protezione dell'Ambiente”*, in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”* a cura di ROMANO B., CEDAM, 2013, pag. 17.

¹⁹³ Per beni fondamentali vanno intesi: l'ambiente, la vita e la salute.

¹⁹⁴ E' stato fatto notare come con il recepimento della direttiva 2008/99/CE e l'inserimento delle norme da essa previste non sia stato realizzato un completo ripensamento del sistema dei reati ambientali, che potrà costituire oggetto di un successivo intervento normativo. In dottrina si segnalano: PISTORELLI L. SCARCELLA A. *“Relazione dell'ufficio del massimario presso la Suprema Corte di cassazione”*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2001, pag. 4; SANTOLOCCI M. – VATTANI V., *“Un commento al decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121: il danneggiamento di habitat e l'abbattimento di specie protette punite meno severamente di un furto di un paio di calzini al supermercato. Tutti entusiasti per il decreto sui reati ambientali previsti dalla direttiva europea recepita?”*, in www.dirittoambiente.net

¹⁹⁵ RONCO M. *“L'intreccio tra la legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente”* in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”* a cura di ROMANO B., CEDAM, 2013, pag. 26.

¹⁹⁶ ROMANO B. *“L'ambiente e la legge penale: obblighi comunitari e prospettive di riforma”*, in *indice pen.*, 2009, pag. 717 e ss.

¹⁹⁷ Direttiva 2008/99/CE.

navi"¹⁹⁸. Senza negare o dimenticare la portata innovativa della prima direttiva, bisogna sottolineare la delusione conseguente alcune modifiche apportate dal decreto 121/2011 nel recepire la direttiva n. 99 del 2008. Infatti, tra i caratteri che più hanno disatteso le aspettative bisogna ricordare, ad esempio, la scelta del legislatore "*di mantenere la struttura della tutela penale dell'ambiente imperniata sulla fattispecie dei reati contravvenzionali di pericolo astratto*"¹⁹⁹ e la sussistenza di palesi problemi in relazione al principio di offensività²⁰⁰.

Tra le principali novità introdotte dal D. Lgs. 121/2011 va assolutamente annoverata l'estensione della responsabilità amministrativa dipendente da reato, ex D. Lgs. 231/2001, degli Enti anche ai reati ambientali, con la conseguente previsione di e introduzione di nuovi reati presupposto, stavolta in materia ambientale, ed ancora l'introduzione nel codice penale di due nuove figure di reati contravvenzionali: l'art 727 bis c.p. relativo alla tutela delle specie animali e vegetali selvatiche protette e l'art. 733 ter c.p. sul deterioramento di habitat, di cui sarà trattato meglio nei prossimi paragrafi²⁰¹. La direttiva 2008/99/CE, come già visto in precedenza, ha rappresentato il primo atto di provenienza comunitaria che non solo prevede dei vincoli generici per gli Stati Membri, ma che impone obblighi di incriminazione in capo agli stessi²⁰², sulla base del dettato comunitario "*la politica della Comunità in materia di ambiente mira ad un elevato livello di tutela*"²⁰³.

Con atto del Governo italiano n. 357 dell' 8 aprile 2011, si sono aperti i lavori di recepimento delle direttive n. 99 e n. 123 del 2008, culminati con il decreto 121/2011, quale risultato del lungo lavoro di rielaborazione e recepimento. La relazione illustrativa di accompagnamento del testo presentato al Governo, si «*caratterizzava per la "superficiale" sbrigatività con la quale si giustificava il fatto che non si era potuto "ripensare ex novo il sistema dei reati contro l'ambiente"*: infatti la relazione liquidava questo punto, con la locuzione "*potrà*

¹⁹⁸ Direttiva 2009/123/CE.

¹⁹⁹ BOZHEKUE E. "*Il decreto legislativo 121, del 07 luglio 2011: ultime novità in tema di diritto penale dell'ambiente*", in www.diritto.it, 13 ottobre 2011.

²⁰⁰ LISENZA F., "*La tutela dell'ambiente nuove fattispecie incriminatrici e nuove responsabilità per gli enti sotto l'influsso del diritto europeo*", in www.neldiritto.it, settembre 2011.

²⁰¹ RUGA RIVA C., "*Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*", in www.dirittopenalecontemporaneo.it, agosto 2011.

²⁰² LISENZA F., "*La tutela dell'ambiente nuove fattispecie incriminatrici e nuove responsabilità per gli enti sotto l'influsso del diritto europeo*", in www.neldiritto.it, settembre 2011.

²⁰³ Art. 174, comma 2 del Trattato CE.

costituire oggetto di un successivo intervento normativo” »²⁰⁴.

Con il decreto legislativo 121/2011 il Governo, laddove non ha ritenuto opportuno introdurre nuove fattispecie penali in materia ambientale, dal momento che gran parte delle condotte indicate dalla direttiva erano già punite dall'ordinamento italiano a titolo di contravvenzioni, ha introdotto fattispecie criminose di pericolo astratto²⁰⁵.

Nella relazione illustrativa, infatti, l'Esecutivo riporta una serie di disposizioni contenute nel c.d. “Codice dell'ambiente”, quali gli artt. 137, 256, 257, 258, 259 e 260, ed anche quelle relative all'esercizio di attività pericolose all'art. 279²⁰⁶, e per finire quelle relative alla c.d. “autorizzazione ambientale integrata” (che accorpa tutte le altre) all'art. 29^{quatordecies}. Sono molti ancora i riferimenti che il Governo cita nella relazione a sostegno della tesi di completezza e sussistenza anteriore al recepimento della direttiva della punizione di determinate condotte in materia ambientale.

Nella stessa relazione, poi, il Governo prende atto *"della scarsa persuasività ed efficacia del sistema sanzionatorio stabilito dall'articolo 2 della legge 96/2010"*, precisando che il recepimento della direttiva *"non può essere assicurato attraverso un completo ripensamento del sistema dei reati contro l'ambiente, mediante il loro inserimento sistematico all'interno del codice penale sostanziale e la previsione come delitti delle più gravi forme di aggressione"*, riservando tale operazione ad un *"successivo intervento normativo"*.

Il Governo, ancora, finì col ritenere che *"le uniche fattispecie sanzionate dalla direttiva, ma assenti nell'ordinamento risultano essere l'uccisione, la distruzione, il prelievo o il possesso di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette e il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto"*, ed è per questo motivo che fu prevista l'introduzione di due norme nel codice penale²⁰⁷.

Il decreto legislativo 121 è stato approvato a seguito della definitiva discussione da parte del Governo il 07 luglio 2011.

²⁰⁴ BOZHEKU E., *"Il decreto legislativo 121, del 07 luglio 2011: ultime novità in tema di diritto penale dell'ambiente"*, in www.diritto.it, 13 ottobre 2011.

²⁰⁵ AMIDEI G., *"Relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione, in recepimento della direttiva 2008/99/Ce, Ministero dell'Ambiente"*, in www.dirittoopenalecontemporaneo.it.

²⁰⁶ Ex art. 25 del D.P.R. 203/1988.

²⁰⁷ VERGINE A.L., *"Rossi di vergogna Anzi paonazzi leggendo la legge 2009"*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2011, p.131.

Tuttavia, nella versione conclusiva sono state omesse alcune norme che erano state invece formulate nell'originale schema di decreto. Dall'altro canto, però, il D. Lgs. 121/2011 si caratterizza per l'introduzione nel codice penale di nuove fattispecie disciplinate dagli articoli 727 *bis* e 733 *bis*²⁰⁸. Diversamente dallo schema iniziale, il decreto legislativo non riporta l'inciso "*salvo che il fatto costituisca più grave reato*", con la conseguenza che, in virtù dell'articolo 15 c.p., la fattispecie in esame dovrebbe trovare applicazione anche a favore di altre che punendo più severamente gli stessi fatti apprestano un maggiore grado di tutela²⁰⁹.

La più significativa delle riforme del decreto in parola è rappresentata indubbiamente dall'inserimento dell'art. 25 *undecies* nell'elenco dei reati ambientali presupposto in materia di responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche.²¹⁰ Dovendo fare il punto sulla "questione D. Lgs. 121/2011", tale atto si caratterizza per l'inserimento nell'ordinamento penale italiano di disposizioni di origine comunitaria, ed in particolar modo ci si riferisce al recepimento delle novità introdotte dalla direttiva 2008/99/CE, ma d'altro canto occorre evidenziare come nulla si sia fatto di più oltre l'adempimento di doveri comunitari, lasciando l'intera materia dei reati ambientali in un evidente disordine laddove invece si necessitava di una riorganizzazione globale del sistema²¹¹.

3) Il recepimento dell'articolo 3 della direttiva 2008/99/CE.

L'art. 3 della direttiva 2008/99/CE predispone l'elenco di quelle gravi violazioni ambientali le cui condotte sono reputate meritevoli di sanzione penale ed è stato recepito nel nostro ordinamento attraverso l'introduzione di due nuovi articoli disciplinanti altrettante "fattispecie contravvenzionali"²¹². Si tratta dell'art. 727 *bis* c.p.²¹³, in

²⁰⁸ Il primo disciplina l'uccisione, distruzione, cattura, prelievo o possesso di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, il secondo invece relativo alla distruzione e deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto.

²⁰⁹ BOZHEKU E., *"Il decreto legislativo 121, del 07 luglio 2011: ultime novità in tema di diritto penale dell'ambiente"*, in www.diritto.it, 13 ottobre 2011.

²¹⁰ Decreto legislativo 231 del 8 giugno 2001.

²¹¹ Per un approfondimento della questione si veda ROMANO B., *"Il diritto penale dell'ambiente alla luce del diritto dell'Unione Europea"*, CEDAM, 2013.

²¹² RONCO M., *"L'intreccio tra legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente"* in ROMANO B., *"Il diritto penale dell'ambiente alla luce del diritto dell'Unione Europea"*, CEDAM, 2013, pag. 26.

²¹³ Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette.

adempimento della previsione di cui all'art. 3 lett. f della direttiva, e dell'art 733 *bis* c.p.²¹⁴, così come disposto dall'art. 3 lett. h²¹⁵. Per quanto riguarda le altre condotte meritevoli di sanzione penale previste dalle altre lettere dell'art. 3, esse risultavano già disciplinate e opportunamente sanzionate dall'ordinamento interno.

Per maggiore chiarezza e per una visione d'insieme più completa, occorre analizzare la "relazione illustrativa del Governo", recante le norme dell'ordinamento interno che già disciplinano le condotte previste dalla direttiva al di fuori degli artt. 727 *bis* e 733 *bis* c.p.: partendo dalle disposizioni del D. Lgs. 152/2006²¹⁶, che puniscono le violazioni inerenti gli scarichi di acque²¹⁷, il trattamento dei rifiuti²¹⁸, l'esercizio di attività pericolose²¹⁹, la c.d. autorizzazione ambientale integrata²²⁰; passando poi alla legge 150/1992, che disciplina quei reati relativi *"all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione"*, ancora poi la legge 394/1991²²¹; proseguendo con l'art. 3 della legge 549/1993 in riferimento alla tutela penale della salvaguardia dello strato di ozono. Vengono infine richiamate alcune norme del codice penale: l'art. 544 *bis*, relativo all'uccisione di animali, l'art. 727, circa l'abbandono di animali, l'art. 674, sul getto pericoloso di cose, l'art. 733, riguardante il danneggiamento del patrimonio archeologico, storico e artistico nazionale, e infine l'art. 734, inerente la distruzione o deturpamento di bellezze naturali.

E' giusto porre all'attenzione che, tra tutte le fattispecie di reato previste in materia ambientale, sono davvero poche quelle punite come delitti. Tra questi il più importante, in quanto a gravità, è lo *"svolgimento di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"*²²².

Vengono punite, altresì, dalle leggi speciali a tutela dell'ambiente, quelle condotte criminali concernenti la

²¹⁴ Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto.

²¹⁵ SCARCELLA A., *"Nuovi ecoreati ed estensione ai reati ambientali del d. lgs. 231/2001 sulla responsabilità degli enti"*, in *Amb. e sviluppo*, 2011, pag. 854.

²¹⁶ Codice dell'ambiente o Testo Unico Ambientale (TUA).

²¹⁷ Art. 137 TUA.

²¹⁸ Artt. da 256 a 260 TUA.

²¹⁹ Art. 279 TUA.

²²⁰ Art. 29 *quatordecies* TUA.

²²¹ Detta legge quadro sulle aree protette.

²²² Si veda art. 260 D. Lgs. 152/2006.

falsità dei documenti identificativi dei rifiuti o di trasporto degli stessi; disciplinate: dall'art. 260 *bis*, commi 6²²³, 7²²⁴ e 8²²⁵ del D. Lgs. 152/2006; all'art. 258 comma 4 del D. Lgs. 151/2006 inerente *"le false indicazioni sulla natura, composizione, caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti nella predisposizione di un certificato di analisi dei rifiuti o uso di un certificato falso durante il trasporto"*.

Dovendo fare un resoconto su quanto detto in questo paragrafo, senza dubbio bisogna porre l'accento sul fatto che seppur nel nostro ordinamento sono presenti diverse disposizioni poste a tutela dell'ambiente, che ben possono rientrare nelle ipotesi considerate nella normativa comunitaria, tuttavia si caratterizza per una evidente carenza nel recepimento della direttiva stessa. Carenza che attiene alla *"scarsa effettività del complessivo sistema di tutela dell'ambiente caratterizzato dalla assoluta prevalenza di reati contravvenzionali, incentrati sulla violazione della normativa extrapenale di settore e puniti con pene assai ridotte, in relazione alle quali è sovente possibile richiedere l'oblazione"*²²⁶.

In effetti, tale valutazione relativa al recepimento della direttiva non si limita alla semplice riconducibilità della previsione di fattispecie criminali descritte dall'art. 3 della direttiva 2008/99/CE, ma soprattutto alla capacità di imprimere una complessiva efficacia a tutte le norme penali poste a tutela dell'ambiente, affinché essa possa concretamente realizzarsi.

E' proprio sotto tale punto di vista che la legislazione italiana si mostra debole e carente, rischiando di configurarsi addirittura inadeguata rispetto ai fini posti dall'art. 3 della direttiva in parola e di venir meno al principio secondo il quale ogni Stato Membro è tenuto a recepire le disposizioni dell'Unione e ad assicurarne l'efficacia e l'adeguatezza.

4) Introduzione degli articoli 727 bis e 733bis c.p.

La direttiva 2008/99/CE riveste un ruolo fondamentale nel percorso dello sviluppo di un "Diritto Penale

²²³ Predisposizione di falso certificato di analisi rifiuti utilizzato nell'ambito del SISTRI o inserimento di un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti.

²²⁴ Trasporto di rifiuti pericolosi in mancanza della copia cartacea della scheda SISTRI e uso di un certificato contenente false indicazioni.

²²⁵ Trasporto di rifiuti con una copia cartacea della scheda SISTRI falsamente alterata.

²²⁶ RONCO M. " L'intreccio tra legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente" in ROMANO B. "Il diritto penale dell'ambiente alla luce del diritto dell'Unione Europea", CEDAM, 2013, pag. 28 e ss.

Europeo" rappresentando, altresì, *"una svolta storica"*²²⁷ poiché è il primo atto comunitario che ha esplicitamente previsto l'obbligo per gli Stati Membri di disciplinare, attraverso la previsione di apposite norme, determinate fattispecie incriminatrici²²⁸. Nei paragrafi precedenti si è detto della portata della direttiva e del suo recepimento nell'ordinamento italiano, ma si è anche detto di quanto sia stata riduttiva e disorganizzata l'introduzione di nuove norme che, invece di rendere più chiaro ed agevole la struttura incriminatrice per le condotte lesive del bene ambiente, si è rivelata piuttosto frammentata e poco incisiva.

Pertanto, analizzato il decreto 121/2011 attuativo della direttiva in parola nel paragrafo precedente, in questo si focalizzerà l'attenzione sulle due nuove norme introdotte nel codice penale italiano proprio col decreto citato: gli articoli 727 *bis* e 733 *bis* c.p.

Sia chiaro fin da adesso che il legislatore nazionale, nel recepire la direttiva, non si è curato di introdurre fattispecie di pericolo concreto o di danno per le violazioni inerenti le sfere ambiente, salute e integrità fisica dell'individuo, intenzione, di contro, esplicita nella 2008/99/CE, provocando forti critiche e malumori in dottrina²²⁹. Un comportamento che ha quindi finito, non solo per non adempiere a pieno alle richieste dell'Unione, quanto, ancor più grave, ha consentito che la tutela penale dell'ambiente rimanesse imperniata su reati di pericolo astratto.

Ritornando ai due articoli del codice penale oggetto d'interesse, l'art. 727 *bis* c.p. tutela *"l'uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette"*; l'art. 733 *bis* c.p., invece, punisce il reato di *"distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto"*.

Partendo dall'analisi del primo reato²³⁰, balza immediatamente agli occhi la clausola di riserva con cui l'art. 727 *bis* c.p. comincia, *"salvo che il fatto non costituisca più grave reato"*, che comporta il *"prevalere di fattispecie*

²²⁷ RUGA RIVA C., *"Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: grandi novità per le persone giuridiche, poche per le persone fisiche"*, in www.dirittopenaleconemporaneo.it, pag. 1.

²²⁸ In proposito si ricorda la sentenza del 13 settembre 2005, in C-176/03, che ha riconosciuto all'Unione il potere di adottare direttive contenenti obblighi di incriminazione, per rendere effettiva la tutela delle materie contenute nel terzo pilastro dell'Unione stessa, tra le quali l'ambiente.

²²⁹ Per una visione più approfondita si veda RUGA RIVA C., *"Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: grandi novità per le persone giuridiche, poche per le persone fisiche"*, in www.dirittopenaleconemporaneo.it, pag. 2.

²³⁰ Art. 727 *bis* c.p. *"Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta è punito con l'arresto da uno a sei mesi o con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie. Chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta è punito con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie"*.

*interferenti punite più severamente*²³¹ come nel caso in cui la tutela dell'uccisione di animali rientri nelle competenze dell'art. 544 bis c.p., reato punito severamente con la reclusione fino a 18 mesi.

In effetti da una più attenta analisi, si nota come la clausola di riserva "condanni" l'art. 727 bis c.p. a soccombere alla più severa tutela di altre norme disciplinanti condotte criminali simili. Per esempio, si consideri l'art.30 comma1 lett. b, c ed l della legge 157/1992, laddove sono puniti *"l'abbattimento, la detenzione, la cattura di mammiferi o uccelli particolarmente protetti"*²³² o *"di specifici animali"*²³³.

Diversa questione si pone quando le condotte incriminate dall'art. 727 bis c.p. interferiscono con fattispecie punite in modo più lieve²³⁴, in tal caso infatti si terrà conto dei *"consueti criteri interpretativi"*²³⁵. Ciò che risulta palese è, di certo, che l'ambito di applicazione del reato ex art. 727 bis c.p. è alquanto complicato e in totale asimmetria rispetto all'intento della direttiva comunitaria: si palesa un mancato rafforzamento della tutela penale ivi richiesta in virtù di una ridotta applicabilità della norma sopra citata alla sola uccisione colposa fuori dalla attività di caccia²³⁶. Passando all'analisi della seconda parte dell'articolo in parola, appare chiara la sussistenza di una clausola di esiguità in perfetta sintonia, stavolta, con il dettato comunitario, laddove sono fatti salvi i casi in cui *"l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie"*.

Il secondo comma dell'art. 727 bis c.p. punisce con l'ammenda fino a 4000 Euro *"Chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta"*. Una scelta del legislatore, questa, che ad una più approfondita analisi risulta poco felice data la possibilità di obblare il delitto pagando solo un terzo dell'ammontare massimo (4000 Euro), facendo venire meno, quindi, la richiesta comunitaria di adottare sanzioni efficaci, adeguate e dissuasive.

²³¹ RUGA RIVA C., *"Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: grandi novità per le persone giuridiche, poche per le persone fisiche"*, in www.dirittopenaleconemporaneo.it, pag. 2.

²³² Ove sono previsti l'arresto da due a otto mesi o l'ammenda da 774 a 2065 Euro.

²³³ L'articolo in questione punisce con l'arresto da 3 mesi ad un anno o con l'ammenda da 1032 a 6197 Euro chi abbatte, cattura o detiene esemplari di orso, stambecco, camoscio d'Abruzzo e muflone sardo.

²³⁴ Si prenda come esempio il caso di abbattimento cattura o detenzione di esemplari appartenenti alla tipica fauna stanziale alpina, accuratamente prevista ed elencata nell'allegato IV della direttiva 92/43/CE, in questo caso si applicherà la norma speciale prevista dall'art. 30 legge 152/1992.

²³⁵ RUGA RIVA C., *"Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: grandi novità per le persone giuridiche, poche per le persone fisiche"*, in www.dirittopenaleconemporaneo.it, pag.3

²³⁶ Ipotesi non lontana dalla realtà è l'uccisione di animale selvatico per mezzo di un veicolo durante una normale circolazione stradale.

D'altro canto la dottrina interna si chiede se sia opportuno imporre già in sede europea la determinazione di pene adeguate a illeciti che potrebbero essere, a questo punto, anche seriamente irrogate con sanzioni amministrative capaci di dissuadere dal commettere le condotte incriminate senza però *"scomodare le risorse ed i tempi della giustizia penale"*²³⁷.

Avendo analizzato l'art. 727 bis c.p., è giusto ora soffermarsi sull'analisi dell'art. 733 bis c.p.²³⁸ Ancora una volta l'opera del legislatore nazionale è meritevole di critica, con particolare riferimento alla scelta di collocare la tutela di un bene particolarmente rilevante nell'ambito del titolo II del libro III del codice penale.

In effetti, inserire la tutela di condotte lesive di *"habitat in siti protetti"* in siffatto titolo dedicato alle contravvenzioni concernenti l'attività sociale della pubblica amministrazione, si è dimostrata una scelta poco felice ed inadeguata rispetto all'intento di dissuadere efficacemente con pene proporzionate le condotte incriminate, laddove il legislatore avrebbe potuto, più correttamente, optare per l'inserimento di tale fattispecie in quelle relative ai reati di danneggiamento disciplinate dagli artt. 635 e seguenti del codice penale.

Per consentire una migliore comprensione dell'ambito di applicazione dell'art. 733 bis c.p. occorre, preliminarmente, individuare ed analizzare il concetto di *"habitat in un sito protetto"*²³⁹.

Innanzitutto, bisogna precisare la natura bivalente di habitat, una normativa²⁴⁰ (così come definite dalle norme) e l'altra *"naturalistica"*²⁴¹ (ossia cosa comunemente si intende in natura con questo termine). Appurata la duplice natura del significato di habitat, si passa ora all'analisi meramente tecnica dell'art. 733 bis c.p. Bisogna infatti chiarire adesso la valenza della fattispecie introdotta con il sopra citato articolo, che sembra abbracciare la disciplina di diverse condotte come, per esempio, quelle di distruzione nonché di deterioramento, laddove per valutare quest'ultimo occorre non una semplice analisi quantitativa dell'incidenza della condotta criminosa sul bene quanto piuttosto, da un punto di vista funzionale, valutare come il deterioramento stesso abbia

²³⁷ RUGA RIVA C. *"Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: grandi novità per le persone giuridiche, poche per le persone fisiche"*, in www.dirittopenaleconemporaneo.it, pag. 5.

²³⁸ Art. 733 bis c.p.: *"Chiunque, fuori dei casi consentiti, distrugge un habitat all'interno di un sito protetto o comunque lo deteriora compromettendone lo stato di conservazione, è punito con l'arresto fino a diciotto mesi e con l'ammenda non inferiore a 3000 euro"*

²³⁹ Si intende per habitat in sito protetto *"qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'art. 4, paragrafi 1 o 2 della direttiva 2009/147/CE"*, oppure *"qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE"*.

²⁴⁰ Si vedano le direttive 2009/147/CE e 92/43/CE.

²⁴¹ Per approfondimenti si veda RUGA RIVA C., *"Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: grandi novità per le persone giuridiche, poche per le persone fisiche"*, in www.dirittopenaleconemporaneo.it, pag. 6.

compromesso lo stato di conservazione dell'habitat. Tale compromissione rientrerebbe comunque nell'ambito delle condotte criminose anche nel caso di un possibile ripristino dello stesso habitat, subordinate però all'intervento dell'uomo.

La particolarità della norma in esame è di certo l'incipit *"fuori dei casi consentiti"*, una clausola di illiceità espressa che rinvia a sua volta ad altre leggi che disciplinano in modo più accurato la condotta tipica.

Tornando ora alla trattazione congiunta delle due fattispecie, va evidenziato che i limiti edittali prescritti dalla legge delega²⁴² fossero ben più alti di quelli ora in vigore. Se fin dall'inizio si sarebbe potuto parlare di occasione mancata nel recepimento della direttiva, con l'approvazione del decreto sembra addirittura che le cose siano peggiorate. Eppure i "considerando" della direttiva in esame mettevano in evidenza una particolare preoccupazione per i reati commessi che danneggiavano, e tuttora ancora danneggiano, in modo irreversibile l'ambiente e l'ecosistema, tanto da richiedere agli Stati Membri, nel recepire l'atto comunitario, di predisporre misure efficaci di contrasto.

In poche parole ciò che il legislatore comunitario si auspicava era un intervento volto a prevedere, o in taluni casi ad inasprire, le pene volte a combattere la grave piaga della criminalità ambientale, che i sistemi sanzionatori nazionali non erano in grado, fino ad allora, di fermare.

In Italia il legislatore nazionale ha avuto la "felice idea" di lasciare *"inalterate norme obsolete in materia di protezione della fauna selvatica, nonché introducendone ancora di più blande"*²⁴³ e di fatto inapplicabili per il concetto generico di *quantità non trascurabile ed impatto elevato sulla specie che tanto in odore di incostituzionalità appaiono*²⁴⁴, mentre la legge delega disponeva che avrebbero potuto essere inserite *"sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 150000 euro e dell'arresto fino a tre anni, sono previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledono o espongono a pericolo interessi costituzionalmente protetti"*²⁴⁵.

Si prenda d'esempio il caso dell'uccisione o danneggiamento di animali appartenenti a specie protette, è indubbio che rientri a pieno titolo nella lesione di interessi costituzionalmente protetti in virtù del fatto che,

²⁴² Legge 96/2010.

²⁴³ Si veda l'articolo 733 bis c.p.

²⁴⁴ CAMPANARO C – SANTOLOCCI M., *"Decreto legislativo n. 121 del 2011 di attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente. Rilevi critici e cenni di interpretazione sistematica delle norme di protezione animale"*, in www.dirittoambiente.net, 2011, pag. 6.

²⁴⁵ Questo quanto affermato nella legge delega 96/2010.

come è noto, il concetto di "ambiente" ricomprende, tra le altre, anche la nozione di biodiversità, intesa quale fauna selvatica²⁴⁶, come chiarito dalla stessa Corte Costituzionale: *"l'art. 117 secondo comma lettera s esprime un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ponendo un limite agli interventi regionali che possano pregiudicare gli equilibri ambientali"*²⁴⁷. Inoltre non va dimenticato e sottovalutato che la fauna selvatica riveste la qualifica di *"patrimonio indisponibile dello Stato"*²⁴⁸ ed è pertanto caratterizzata dalla inalienabilità ed inapprensibilità²⁴⁹, rientrando sotto la sfera di tutelata dall'art. 42 comma 1 della Costituzione che espressamente garantisce *"la proprietà pubblica o privata"*²⁵⁰. Tornando alla legge delega, essa prevedeva anche l'introduzione della *"pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda per infrazioni che recano un danno di particolare gravità"*.

Per meglio trattare i controsensi e le assurdità scaturite dal recepimento della direttiva nel nostro ordinamento e per capire quanto superficialmente il legislatore nazionale abbia adempiuto all'atto comunitario in esame, poniamo all'attenzione un altro esempio, che potrà sembrare quasi una *"matematica dimostrazione per assurdo"*. Consideriamo, infatti, che oggi uccidere un qualunque animale²⁵¹ è un delitto punito con la reclusione sino a due anni in quanto condotta ritenuta di particolare gravità dal legislatore nazionale, di qui allora non si capisce la *ratio* di aver ritenuto come condotta non sufficientemente grave la fattispecie di uccisioni di specie protette²⁵². Non si capisce, infatti, perché le specie protette, che teoricamente meriterebbero una migliore preservazione²⁵³, andrebbero tutelate meno di altre²⁵⁴. Per quanto riguarda invece le sanzioni previste dal testo approvato²⁵⁵ esse

²⁴⁶ Qui oggetto di protezione con le sanzioni di cui si discute.

²⁴⁷ Sent. Cort. Cost. n. 536 del 2002. La Corte con questa sentenza ha dichiarato l'illegittimità della legge Sardegna n. 5 del 7/2/2002 con cui si prolungava la stagione venatoria al 28 febbraio.

²⁴⁸ Ai sensi dell'art. 1 della legge 157/1992.

²⁴⁹ Se non nei modi previsti dalla legge.

²⁵⁰ CAMPANARO C – SANTOLOCCI M. *"Decreto legislativo n. 121 del 2011 di attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente. Rilievi critici e cenni di interpretazione sistematica delle norme di protezione animale"*, in www.dirittoambiente.net, 2011, pag. 8.

²⁵¹ Si consideri anche il semplice animale domestico o di compagnia come cane o gatto.

²⁵² Al punto di esser sanzionata, nonostante il dilagante fenomeno del bracconaggio, con ammenda congiunta, anzi, alternativa all'arresto.

²⁵³ Siano d'esempio lupi e aquile.

²⁵⁴ Si richiamano gli animali domestici, cani, gatti

²⁵⁵ L'arresto e l'ammenda sono alternativi e disgiunti.

sono obblazionabili ai sensi degli articoli 162 e 162 bis c.p., ragion per cui oggi catturare o abbattere una specie protetta avrebbe un mero costo in termini economici. Ma come è possibile che un'attività illecita fortemente diffusa soprattutto in determinate località, e che l'Unione Europea chiede esplicitamente di sanzionare in modo severo e aspro sia così poco seriamente punita? La risposta non è data sapersi, per ora resta solo l'orrore di una disciplina di condotte penali non punite in modo adeguato, anzi, in totale contrasto con le intenzioni della direttiva da cui sono state partorite.

Si ritiene, però, che la mancata partecipazione delle associazioni di protezione ambientale in sede di elaborazione della proposta di decreto non abbia consentito quell'auspicata partecipazione nella fase di elaborazione del recepimento delle direttive comunitarie idonea a consentire una fedele rappresentazione degli interessi nazionali in gioco, garantendo così l'organico e coerente inserimento nel complessivo sistema giuridico delle istanze delle varie categorie sociali a vario titolo coinvolte dalla proposta di atto comunitario²⁵⁶.

Focalizzando, adesso, l'attenzione sulla grande novità dell'art. 733 bis c.p. in merito al danneggiamento di habitat, occorre ribadire che si tratta non di un reato-delitto ma più specificamente di un reato-contravvenzione, rientrando dunque nell'ambito dei c.d. "reati minori". Per quanto riguarda la pena quanto si evince dalla semplice lettura del testo normativo che per l'arresto non viene menzionato un minimo ma solo un massimo di condanna, indi per cui, laddove la norma tace, ben potrebbe applicarsi come sanzione minima la condanna a cinque giorni di arresto (e non di reclusione) con la facoltà di trasformare la pena "fisica" in pecuniaria²⁵⁷, riducendo in tal modo un reato di particolare gravità ad un semplice pagamento di una multa.

Ciò che però accalora in modo particolare lo scrivente è l'ambito di applicazione della stessa norma, laddove, appunto, essa sembra limitare i suoi effetti all'interno del solo sito protetto. Ci si chiederà, a questo punto, quanto conveniente sia stata la scelta operata dal legislatore. In effetti, come si è detto relativamente all'art. 727 bis c.p. e alla disparità di tutela tra specie di animali comuni ed in via d'estinzione, con una evidente carenza nei confronti dei secondi, allo stesso modo sembra operare l'art. 733 bis c.p. in materia, stavolta, di tutela di habitat

²⁵⁶ CAMPANARO C. SANTOLOCCI M., *"Decreto legislativo n. 121 del 2011 di attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente. Rilievi critici e cenni di interpretazione sistematica delle norme di protezione animale"*, in testata giornalistica on line Diritto all'Ambiente, www.dirittoambiente.net, 2011, pag. 8 e 9.

²⁵⁷ Si adotta qui un calcolo praticato spesso per i reati minori, in merito all'esempio proposto il risultato sarebbe la semplice moltiplicazione tra il numero di giorni di condanna- in tal caso 5- e il "costo medio" di ogni giorno- ossia 250 euro-. Si otterrebbe così una trasformazione dell'arresto in semplice ammenda, rateizzabile, pari a 1250 euro.

in siti protetti ed habitat in siti non protetti²⁵⁸. Per chiudere la discussione con le idee chiare, viene proposto l'esempio del danneggiamento dell'habitat di acque pubbliche, e non quindi in un sito protetto, gravemente perseguito dall'art. 635, comma 2, c.p. con la reclusione da 6 mesi a 3 anni.

Per assurdo se un soggetto danneggiasse acque pubbliche appartenenti ad un habitat interno ad un sito protetto rischierebbe di essere punito con semplici ammende, o meglio rischierebbe di esser sanzionato per aver commesso un "reato minore", allo stesso modo se quelle acque non fossero state ricomprese in un habitat di un sito protetto, lo stesso sarebbe stato adeguatamente colpito da condanne ben più gravose.

CAPITOLO V

"La responsabilità amministrativa dipendente da reato ambientale ex D.Lgs.231/2001"

1) L'importanza della direttiva 2008/99/CE.

Nel novembre 2008 due istituzioni dell'Unione, il Parlamento Europeo e il Consiglio, hanno adottato ai sensi degli articoli 174²⁵⁹ e 175²⁶⁰TCE, la direttiva 2008/99/CE in materia di “tutela penale dell’ambiente”.

²⁵⁸ SANTOLOC M., *"Recepimento della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente tra contravvenzioni limitate per grandi disastri ambientali e sanzioni penali di facciata obblazionabili per la fauna protetta - Il danneggiamento di habitat in siti protetti punito meno severamente del furto di calzini al supermercato"*, in www.dirittoambiente.net, maggio 2011.

²⁵⁹ Art. 174 TCE: “1. La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Si realizza in tal modo, da un punto di vista politico prettamente interno all'Unione Europea, una sorta di compromesso che pone termine alla lunga diatriba tra Commissione e Consiglio relativa alla possibilità di ricorrere all'utilizzo degli atti del diritto comunitario per operare un'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali. In effetti, come affermato da autorevole dottrina, tale direttiva rappresenta *“un parametro di riferimento per i futuri interventi dell'Unione in ambito penale”*²⁶¹. Come si è detto questa direttiva rappresenta il punto di arrivo il culmine di un lungo dibattito, cui si è giunti attraverso una serie di decisioni della Corte Europea. Sono da citare, in particolare, due sentenze della Corte di Giustizia: quella del 13 settembre 2005²⁶² e quella del 23 ottobre 2007²⁶³. La Corte, con la prima sentenza ha annullato una decisione quadro adottata dal

2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui 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».

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'articolo 300, tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali”.

²⁶⁰ Art. 175 TCE: “1. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'articolo 174 (...)”.

²⁶¹ SIRACUSA L., *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 2008, pag 864.

²⁶² Causa C-176/03.

²⁶³ Causa C-440/05.

Consiglio Europeo nel 2003, inerente la salvaguardia dell'ambiente attraverso norme di diritto penale, concludendo che la Comunità, pur non essendo provvista di una competenza in materia penale, avrebbe potuto adottare provvedimenti capaci di armonizzare le legislazioni degli Stati membri in materia ambientale, laddove ciò risulti necessario a garantire piena efficacia al diritto comunitario, sulla base degli articoli 2²⁶⁴, 6²⁶⁵, 174, 175, 176²⁶⁶ TCE.

L'altra sentenza, quella del 2007, è servita a confermare la linea precedentemente assunta con quella del 2005, conferendo all'Unione il potere di emanare direttive volte al riavvicinamento e all'armonizzazione degli ordinamenti penali degli Stati membri anche in quelle materie non appartenenti alla esclusiva competenza dell'Unione stessa.

Ovviamente non è stata concessa dai giudici sovranazionali la possibilità di intervenire ogni qual volta lo ritengano opportuno, anzi la stessa corte ha legittimato il ricorso agli atti dell'Unione per perseguire quegli obiettivi di cui si è già ampiamente discusso, a determinate condizioni, affiancando al criterio della trasversalità degli obiettivi quello dell'indispensabilità della sanzione penale e il divieto di definire tipologia e misura delle pene.

Le sentenze appena citate sono state emanate alcuni anni prima l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009), pertanto nell'Unione vigeva ancora la divisione nei tre pilastri risalente al Trattato di Maastricht del 1992, ciò in quanto le decisioni della Corte di Giustizia, che ad ogni modo riconosceva una potestà normativa penale della Comunità, ha finito con l'erosare competenze disciplinate del terzo pilastro dell'Unione, riducendone l'ambito di operatività a favore del primo, inaugurando una nuova fase del processo di integrazione europea²⁶⁷ e favorendo una intrusione della Corte stessa nelle disposizioni di recepimento statali. Si può senza ombra di dubbio affermare, quindi, che la direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente rappresenti il

²⁶⁴ Art. 2 TCE: "La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri".

²⁶⁵ Art. 6 TCE: "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

²⁶⁶ Art. 176 TCE: "I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 175 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con il presente trattato. Essi sono notificati alla Commissione".

²⁶⁷ In questo senso: L. SIRACUSA, op. ult. cit., p. 866 ss.; A. L. VERGINE, "Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale", cit., p. 5 ss.

naturale sviluppo della politica di salvaguardia intrapresa con le due sentenze di cui sopra.

In base a quanto stabilito dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 2007, la direttiva in parola non fissa pene, ma, piuttosto, si limita a predisporre norme generali e armonizzatrici caratterizzate dalla previsione dei requisiti minimi delle condotte punibili. Viene quindi concesso ai singoli Stati membri la facoltà di adottare o meno misure più stringenti e severe volte a reprimere i reati ambientali, sempre in conformità alla norme comunitarie. La direttiva 2008/99/CE si caratterizza per la previsione di una serie di condotte tipizzate sulla base della illiceità e della potenzialità offensiva. Per illiceità va intesa la realizzazione del fatto in violazione della legislazione della normativa comunitaria extrapenale o della legislazione e dei provvedimenti amministrativi adottati dagli Stati membri in attuazione della normativa europea²⁶⁸.

Passando ad una sintetica analisi della portata innovativa della direttiva 2008/99/CE, va detto che essa introduce una più articolata tutela del bene ambiente, laddove sono valorizzate alcune caratteristiche della condotta criminale:

partendo dalla potenziale dannosità della condotta criminale sull'ambiente o sull'integrità fisica delle persone risultando irrilevanti ai fini della configurazione dell'illecito le "quantità" e gli "impatti trascurabili";

passando per la gravità dell'elemento soggettivo: dolo o negligenza grave.

In merito alle singole fattispecie penali introdotte dalla direttiva, esse sono elencate principalmente nell'art. 3, supportato dall'art. 4²⁶⁹.

²⁶⁸ Art. 2 direttiva 2008/99/CE. Definizioni: *“Ai fini della presente direttiva s'intende per: a) «illecito» ciò che viola:*

i) gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato CE ed elencati all'allegato A; ovvero,

ii) in relazione ad attività previste dal trattato Euratom, gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato Euratom ed elencati all'allegato B; ovvero

iii) un atto legislativo, un regolamento amministrativo di uno Stato membro o una decisione

adottata da un'autorità competente di uno Stato membro che dia attuazione alla legislazione comunitaria di cui ai punti i) o ii).

²⁶⁹ Previsione di punizione del favoreggiamento e dell'istigazione ad un reato e dall'art. 6 sulla responsabilità delle persone giuridiche. Nella specie, l'art. 3 punisce:

alla lett. a) lo scarico, l'emissione o l'immissione di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque; alle lett. b) e c) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti (comprese la sorveglianza di tali operazioni e la gestione dei rifiuti come commercianti o intermediari); alla lett. d) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze pericolose; alla lett. e) l'impiego di materiale nucleare o altrimenti radioattivo; alla lett. f) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di specie animali o vegetali selvatiche protette, nonché il commercio di esse o di derivati (lett. g);

Tutto l'impianto della direttiva deve essere ricondotto al penalmente rilevante nel diritto degli Stati membri nei casi in cui le condotte siano esercitate illecitamente e con gravi o potenziali conseguenze alle persone o “danni rilevanti”, “significativo deterioramento”, o un “impatto non trascurabile” per l’ambiente. D'altro canto va osservato che la dottrina ha rilevato l'estrema genericità e indeterminatezza delle formule utilizzate dal legislatore comunitario. È stato osservato che la struttura dei reati così come predisposti dalla direttiva rechi grande pregiudizio all'attività probatoria volta all'accertamento dell'esistenza di un *“nesso causale tra condotta ed evento e, quindi, tra il comportamento di sversamento di o abbandono di rifiuti e danno ambientale”*²⁷⁰. Bisogna anche dire, però, che la dottrina nonostante un infinita scia di critiche, è stata ben lieta di accettare il vincolo imposto dall'atto comunitario soprattutto perché in essa si è scorta un'occasione per modificare la situazione italiana²⁷¹.

2) Le modifiche apportate al D.Lgs. 231/2001.

Per quanto paradossale possa sembrare, per compiere una giusta analisi della portata innovativa della direttiva n. 99 del 2008 nell'ambito delle responsabilità amministrative degli enti, è necessario prima effettuare una breve premessa in merito al rapporto tra legge delega 300/2000 e d. lgs. 231/2001.

Infatti, uno degli aspetti del legislatore delegato particolarmente criticati fu proprio quello di non aver dato esecuzione alla delega ove prefigurava ambiti di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche *“in relazione alla commissione dei reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio”*²⁷². Ebbene sembra quasi che al legislatore italiano sia servito quasi un decennio e l'intervento dell'Unione Europea per colmare la lacuna relativa a previsioni di reati presupposto di condotte lesive del bene ambiente.

E per capire la piccola rivoluzione operata in seno al d. lgs. 231/2001 bisogna adesso partire dall'analisi della portata della direttiva 2008/99/CE, ed in particolare dell'art. 6 che impone agli Stati membri di provvedere *“affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli artt. 3 e 4 della direttiva stessa”*. Il successivo art. 7 chiede che siano adottate *“le misure necessarie affinché le persone*

alla lett. h) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto; infine, alla lett. i), l'immissione nel mercato di sostanze che riducono lo strato di ozono.

²⁷⁰ E. LO MONTE, *Uno sguardo sullo schema di legge delega*, cit., pag 97.

²⁷¹ Tra gli altri autori si vedano gli scritti di Siracusa.

²⁷² Art. 11, lett. d, legge delega 300/2000.

giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell'art. 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive". per dare attuazione a tali disposizioni l'art. 19 della legge 96/2010 ha delegato il Governo al recepimento delle due direttive, prevedendo espressamente l'estensione delle disposizioni di cui al d.lgs. 231/2001 ai reati a tutela dell'ambiente contemplati nelle direttive²⁷³.

La portata innovativa della direttiva in commento è senza ombra di dubbio l'introduzione della responsabilità amministrativa dipendente da reati ambientali commessi a vantaggio o nell'interesse dell'ente²⁷⁴.

²⁷³ RONCO M., "L'intreccio tra la legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente" in "I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea" a cura di ROMANO B., Cedam, 2013, pag. 33.

²⁷⁴ L'art. 2 del decreto legislativo introduce nel corpo del d.lgs. n. 231/2001 l'art. 25-undecies, rubricato "Reati ambientali":

In relazione alla commissione dei reati previsti dal codice penale, si applicano le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per la violazione dell'articolo 727-bis la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

b) per la violazione dell'articolo 733-bis la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.

2. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per i reati di cui all'articolo 137:

1) per la violazione dei commi 3, 5, primo periodo, e 13, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

2) per la violazione dei commi 2, 5, secondo periodo, e 11, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote.

b) per i reati di cui all'articolo 256: c) per i reati di cui all'articolo 257:

1) per la violazione del comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

2) per la violazione del comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.

d) per la violazione dell'articolo 258, comma 4, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

e) per la violazione dell'articolo 259, primo comma, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

f) per il delitto di cui all'articolo 260, la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, nel caso previsto dal comma 1 e da quattrocento a ottocento quote nel caso previsto dal comma 2;

g) per la violazione dell'articolo 260-bis, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote nel caso previsto dai commi 6, 7, secondo e terzo periodo, e 8, primo periodo, e la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote nel caso previsto dal comma 8, secondo periodo;

h) per la violazione dell'articolo 279, ad eccezione dell'ultima ipotesi del comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote.

In particolare, l'art. 7 della direttiva 2008/99/CE, intitolato “*Sanzioni per le persone giuridiche*”, impone agli Stati membri di adottare “*le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato*”

3. In relazione alla commissione dei reati previsti dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per la violazione dell'articolo 1, comma 1, 2, commi 1 e 2, e 6, comma 4, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

b) per la violazione dell'articolo 1, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

c) per i reati del codice penale richiamati dall'articolo 3-bis, comma 1, rispettivamente:

1) la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo ad un anno di reclusione;

2) la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo a due anni di reclusione;

3) la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo a tre anni di reclusione;

4) la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena superiore nel massimo a tre anni di reclusione.

4. In relazione alla commissione dei reati previsti dall'articolo 3, comma 6, della legge 28 dicembre 1993, n. 549, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.

5. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per il reato di cui all'articolo 9, comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

b) per i reati di cui agli articoli 8, comma 1, e 9, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

c) per il reato di cui all'articolo 8, comma 2, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote.

6. Le sanzioni previste dal comma 2, lettera b), sono ridotte della metà nel caso di commissione del reato previsto dall'articolo 256, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

7. Nei casi di condanna per i delitti indicati al comma 2, lettera a), n. 2), b), n. 3), e f), e al comma 5, lettere b) e c), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9 comma 2 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per una durata non superiore a sei mesi.

8. Se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e all'articolo 8 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.».

ai sensi dell'articolo 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive"²⁷⁵.

*"Il riferimento era ad una vasta gamma di fattispecie di pericolo concreto e di danno, vuoi per le matrici ambientali, vuoi per la salute e integrità fisica delle persone"*²⁷⁶.

Con la c.d. legge comunitaria 2009²⁷⁷, il legislatore delegante italiano operò una scelta alquanto discutibile e discussa, laddove pensò bene invece di disciplinare l'introduzione *"di nuovi reati ambientali di pericolo concreto o di danno sul calco delle fattispecie europee"*²⁷⁸, si è soffermato a prevedere degli illeciti penali sanzionati alternativamente con arresto e/o dell'ammenda.

Le critiche che derivarono si incentrarono in modo particolare sul dettato della delega che, a tutti gli effetti, finì per prevedere illeciti meramente contravvenzionali, e quindi rientranti nelle fattispecie, per forma e struttura, dei reati di pericolo astratto.

La conseguenza naturale della legge delega fu la costrizione posta in capo al legislatore delegato di riportare fattispecie di pericolo astratto già presenti nel nostro ordinamento tra i reati presupposto di cui alla legge 231/2001, così, in particolare, molti di quei *"reati di natura formale in materia di inquinamento idrico, atmosferico e in tema di rifiuti sarebbero rientrati nel novero dei reati presupposto fondanti la responsabilità degli enti"*²⁷⁹.

Col passare del tempo si è assistito, però, ad una vera e propria correzione, una sorta di ritorno sulla retta via indicata dall'atto comunitario. Infatti i reati presupposto di natura ambientale, per i quali può imputarsi una responsabilità amministrativa all'ente, sono stati ampliati.

Per dare una migliore idea di quanto sia stato importante l'intervento del legislatore delegato, volto a correggere la previsione dei reati ambientali relegando ai margini quelli di natura più tipicamente formale, si provvede, di seguito, ad una sorta di elencazione per quanto attiene il settore dei rifiuti, delle novità relative all'intervento in parola.

²⁷⁵ Analogamente l'art. 8-ter della direttiva 2009/123/CE sull'inquinamento da navi stabilisce che "Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui all'art. 5-bis, paragrafi 1 e 3, e all'articolo 5-ter, commessi a loro vantaggio da persone fisiche che agiscono a titolo individuale o in quanto membri di un organo della persona giuridica e che detengono una posizione preminente in seno alla persona giuridica".

²⁷⁶ Così RUGA RIVA C., *"Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale"*, in www.penalecontemporaneo.it, pag. 9

²⁷⁷ Legge 96/2010.

²⁷⁸ Si veda nota n. 19.

²⁷⁹ Si veda nota n. 18.

In particolare sono stati inseriti tra i reati presupposto:

- gestione abusiva di rifiuti non pericolosi²⁸⁰ e deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi²⁸¹: sanzione pecuniaria fino a 250 quote;
- gestione abusiva di rifiuti pericolosi²⁸²; realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti non pericolosi²⁸³; miscelazione di rifiuti²⁸⁴: sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote;
- realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi²⁸⁵; sanzione pecuniaria da 200 a 300 quote; le pene in relazione a tali reati sono ridotte della metà nel caso il reato consegua all'inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni²⁸⁶;
- omessa bonifica di sito contaminato da rifiuti non pericolosi²⁸⁷ e pericolosi²⁸⁸: rispettivamente sanzione pecuniaria fino a 250 quote e da 150 a 250 quote;
- trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario e mancata annotazione nel formulario dei dati relativi²⁸⁹: sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote;
- spedizione illecita di rifiuti²⁹⁰: sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote;
- attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: sanzione pecuniaria da 300 a 500 quote; da 400 a 800 se si tratta di rifiuti ad alta radioattività;
- per la violazione delle prescrizioni in materia di SISTRI²⁹¹ sono previste sanzioni pecuniarie da 150 a 250 quote o, rispettivamente, da 200 a 300 a seconda della tipologia di prescrizione violata.

²⁸⁰ Art. 256, co. 1 lett. A, TUA.

²⁸¹ Art. 256, co. 6, TUA.

²⁸² Art. 256, co. 1 lett. B. TUA.

²⁸³ Art. 256, co. 3, primo periodo TUA

²⁸⁴ Art. 256, co. 5 TUA

²⁸⁵ Art. 256, co. 3, secondo periodo TUA

²⁸⁶ Art. 2, co. 6 decreto in commento

²⁸⁷ Art. 257, co. 1 TUA

²⁸⁸ Art. 257, co. 2 TUA

²⁸⁹ Art. 258, co. 4 secondo periodo TUA

²⁹⁰ Art. 259, co. 1 TUA

²⁹¹ Art. 260-bis TUA

Infine, nel settore dell'inquinamento atmosferico, il legislatore delegato è stato decisamente più parco, inserendo nel catalogo dei reati presupposto un solo reato: superamento dei valori limite di emissione e dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla normativa di settore²⁹², punito con sanzione pecuniaria fino a 250 a quote²⁹³.

Rispetto l'iniziale prospetto della legge delega, sono stati eliminati non pochi reati presupposto, tra gli altri sono stati tolti dal novero quelle violazioni caratterizzate da una meno pregante offensività nel settore idrico²⁹⁴.

Tra le eliminazioni "eccellenti" occorre annoverare quei reati presupposto contenuti nell'art. 29-quattordecies in tema di autorizzazione integrata ambientale. Tale scelta ha suscitato enormi dubbi in particolar modo per lo spessore della portata di tale norma nella parte in cui punisce la prosecuzione dell'attività dopo l'ordine di chiusura dell'impianto.

Tanto che lo stesso articolo afferma che per gli impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) *“non si applicano le sanzioni previste da norme di settore, relative a fattispecie oggetto del presente articolo”*²⁹⁵. *“Sicché parrebbe che l'ente soggetto ad AIA cui siano ascrivibili reati presupposto in materia ambientale non ne risponderà, sia in assenza di specifico reato presupposto riferito alla normativa AIA, sia, dalla data di rilascio dell'autorizzazione AIA, in relazione ai “normali” reati in materia di rifiuti, inquinamento idrico e atmosferico, sottratti alle discipline di settore dal citato comma 10 dell'art. 29-quattordecies”*²⁹⁶.

Per quanto concerne le ragioni della scelta di determinati reati presupposto in materia ambientale operata dal legislatore delegato rispetto allo schema di decreto legislativo non è facile determinarne la *ratio*.

Il decreto legislativo sopra accennato infatti, prevedeva sanzione pecuniaria fino a 250 quote per reati sanzionati con l'ammenda o con la pena dell'arresto (alternativa o congiunta all'ammenda) fino ad un anno,

²⁹² Art. 279, co. 5 TUA.

²⁹³ Per l'elenco si rinvia a RUGA RIVA C., *"Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale"*, in www.penalecontemporaneo.it, pag. 10.

²⁹⁴ Si vedano: scarico idrico non autorizzato di sostanze non pericolose; mancata conservazione dei risultati dei controlli in automatico degli scarichi; impedimento dell'accesso all'insediamento produttivo; violazione degli obblighi di comunicazione in capo al gestore del servizio idrico integrato; inottemperanza delle discipline regionali, utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure previste ecc.

²⁹⁵ Art. 29 quattordecies comma 3 d. lgs. 231/2001.

²⁹⁶ RUGA RIVA C., *"Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale"*, in www.penalecontemporaneo.it, pag. 11.

ovvero con la pena dell'arresto fino a due anni alternativa all'ammenda; sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote per reati sanzionati con la reclusione fino a due anni o con l'arresto fino a due anni, solo o congiunto con l'ammenda; sanzione pecuniaria da 200 a 300 quote per reati sanzionati con la reclusione fino a tre anni o con arresto fino a tre anni. Insomma tre diverse cornici edittali per le sanzioni destinate all'ente in base a tre diverse sanzioni riferite alle cornici edittali dei reati presupposto²⁹⁷.

L'opera del legislatore delegato invece è stata di natura opposta, laddove ha preferito determinati reati e scartati altri seppur a parità di tipologia sanzionatoria.

In dottrina, in particolare Ruga Riva, si è osservato che l'operazione di scelta e conseguente riduzione dei reati presupposto abbia trovato la sua *ratio* nella qualità dei reati stessi. La natura qualitativa di tale scelta è legata tanto alla tipologia dei reati quanto alla pericolosità della condotta.

Trovata la logica della scelta, va detto comunque che il legislatore delegato non ha agito con diligenza e coerenza nella individuazione, ed in particolare va segnalata la decisione di tenere nel catalogo dei reati presupposto la contravvenzione di gestione abusiva di rifiuti non pericolosi.

Come si è già avuto modo di discutere nei capitoli precedenti, con il recepimento della direttiva 99/2008/CE fanno il loro ingresso nell'ordinamento penale italiano anche gli artt. 727-bis e 733-bis c.p.²⁹⁸ che possono a ragione essere annoverati tra i "nuovi reati presupposto" scelti dal legislatore.

In base a quanto detto fino ad ora può a ragione affermarsi che il decreto legislativo attuativo delle direttive risulta un vero e proprio compromesso tra le indicazioni delle commissioni parlamentari²⁹⁹ e il contenuto della direttiva³⁰⁰. Tra le osservazioni va rilevata la carenza di tutela dell'ambiente per condotte criminali messe in atto da persone fisiche e la relativa abbondanza e severa disciplina della responsabilità delle persone giuridiche.

I reati ambientali rientravano nel catalogo originariamente previsto dalla legge-delega n. 300 del 2000, che tra le fattispecie penali presupposto prevedeva la responsabilità degli enti tanto per quei reati di cui alle Convenzioni PIF e OCSE, quanto le principali fattispecie in materia di tutela ambientale e del territorio e di sicurezza del

²⁹⁷ Cfr. relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo del Governo inviato al Senato, in www.penalecontemporaneo.it.

²⁹⁸ Per la trattazione degli articoli citati si rinvia al capitolo IV par. 4.

²⁹⁹ Le commissioni chiedevano che la responsabilità dell'ente fosse limitata alle fattispecie più gravi e di danno.

³⁰⁰ Il quale all'art. 3 prevedeva una lunga serie di reati, in relazione ai quali doveva essere prevista la responsabilità delle persone giuridiche.

Il Governo appare pienamente consapevole del fatto che tale previsione legislativa comprendesse *"la cornice criminologica della criminalità d'impresa, nel cui ventre distingue, da un lato, gli illeciti collegati a delitti precipuamente indirizzati al conseguimento di ingiustificati profitti, di regola espressione di una politica aziendale che mira ad aggirare i meccanismi di legalità che regolano la concorrenza e l'esercizio dell'attività produttiva; dall'altro lato, le violazioni che conseguono a reati espressivi di una colpa di organizzazione, che rappresentano una (e senz'altro la più grave) forma di proiezione negativa derivante dallo svolgimento dell'attività di impresa (il rischio-reato come una delle componenti del rischio di impresa)"*³⁰². L'introduzione dell'art. 25-undecies in seno al d.lg. 231 del 2001³⁰³ ha rappresentato, pertanto, la novità più attesa.

Con l'ingresso nel *"sistema 231"* dei reati ambientali si dà un più chiaro e sistemato quadro d'insieme della legislazione criminologica di riferimento relativa alla commissione, in seno a strutture imprenditoriali

³⁰¹ Art. 11 L. 29 settembre 2000, n. 300: «1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo avente ad oggetto la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle società, associazioni od enti privi di personalità giuridica che non svolgono funzioni di rilievo costituzionale, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere la responsabilità in relazione alla commissione, dei reati di cui agli artt. 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 320, 321, 322, 322-bis, 640, secondo comma, n. 1, 640-bis e 640-ter, secondo comma, con esclusione dell'ipotesi in cui il fatto è commesso con abuso della qualità di operatore del sistema, del codice penale; b) prevedere la responsabilità in relazione alla commissione dei reati relativi alla tutela dell'incolumità pubblica previsti dal titolo sesto del libro secondo del codice penale; c) prevedere la responsabilità in relazione alla commissione dei reati previsti dagli artt. 589 e 590 c.p. che siano stati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative alla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro; d) prevedere la responsabilità in relazione alla commissione dei reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, che siano punibili con pena detentiva non inferiore nel massimo ad un anno anche se alternativa alla pena pecuniaria, previsti dalla legge 31 dicembre 1962, n. 1860, dalla legge 14 luglio 1965, n. 963, dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979, dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, dal decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 95, dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, dal decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372, e dal testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490».

³⁰² Per un commento sistematico al Decreto v. A. CADOPPI, G. GARUTI E P. VENEZIANI (CUR.), ENTI E RESPONSABILITÀ DA REATO, TORINO, 2010; E A. BERNASCONI, A. PRESUTTI E C. FIORIO (CUR.), LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI, PADOVA, 2008; A. D'AVIRRO E A. DI AMATO (cur.), *La responsabilità da reato degli enti (Trattato di diritto penale dell'impresa diretto da A. Di Amato, vol. X)*, Padova, 2007; G. GARUTI (cur.), Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato, Padova, 2002; S. GENNAI e A. TRAVERSI, La responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato, Milano, 2001.

³⁰³ Ad opera dell'art. 2, comma 2, d.lg. 7 luglio 2011, n. 121-Attuazione della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della Direttiva 2009/123/CE che modifica la Direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

organizzate, di reati definibili come “economici” sotto un profilo funzionale³⁰⁴ *"La tutela dell'ambiente e del territorio è il prototipo di una criminalità legata allo svolgimento di attività imprenditoriali lecite che ha reso opportuno il superamento del paradigma criminalistico del white collar crime, imponendo l'elaborazione di modelli di prevenzione e sanzione di comportamenti la cui origine e le cui potenzialità offensive sono legate al contesto organizzativo da cui promanano (corporate crime)"*³⁰⁵. In sintesi *"La questione riassunta nella formula della responsabilità penale delle persone giuridiche rappresenta un autentico topos della letteratura giuridica non solo penalistica"*³⁰⁶. A questo punto della trattazione preme evidenziare come il “sistema 231” abbia una vocazione marcatamente preventiva, che si afferma con l'adozione delle così dette "buone pratiche gestionali", che trovano la propria ragion d'essere nei *compliance programs* tipicamente previsti dal decreto legislativo 231/2001 e tramite i quali l'ente si preoccupa di attivare *"dal proprio interno e continuativamente, tutti i meccanismi di identificazione (assessment) e gestione/governo (management) del rischio di commissione di reati"*³⁰⁷. Di qui, nel caso si incorra in condotte illecite poste a vantaggio dell'ente, allo stesso sarà rimproverato *"l'aver trascurato di costruire solide, razionali e ragionevoli barriere per impedire che lo svolgimento dell'attività d'impresa possa avvenire mediante la commissione di reati da parte dei soggetti di vertice o di quelli sottoposti"*³⁰⁸.

Si incorre in questi casi nella cosiddetta "colpa di organizzazione", laddove per essa va intesa una poca virtuosità nell'attività di organizzazione o di gestione della vita dell'ente, rispetto ad un modello di diligenza esigibile dalla persona giuridica nel suo complesso. In effetti la condotta dell'*intranseus* incriminata finisce con l'essere *"l'indicatore dell'esistenza di una patologia nei processi di gestione interna, la spia della presenza di un "difetto" dell'organizzazione"*³⁰⁹.

³⁰⁴ C. PEDRAZZI, *Interessi economici e tutela penale*, in A.M. STILE (cur.), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 293, ora in *Diritto penale*, vol. IV.

³⁰⁵ MANNO M. A. *"La responsabilità degli enti da reato ambientale - vecchie e nuove questioni sulla responsabilità penale delle persone giuridiche alla luce dell'introduzione dell'art. 25-duodecies del d. lg. 231/2001"*, in *"I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B., Padova, CEDAM, 2013, p.218.

³⁰⁶ G. DE VERO, op. e loc. ult. cit.; di topos parla altresì C.E. PALIERO, *"La responsabilità penale della persona giuridica nell'ordinamento italiano: profili sistematici"*, in F. PALAZZO (a cura di), *Societas puniri potest*, cit.

³⁰⁷ C. PIERGALLINI, *Spunti in tema di responsabilità degli enti*, in AA.VV., *La crisi finanziaria: banche, regolatori, sanzioni*, Milano, 2010, 107.

³⁰⁸ A. ALESSANDRI, *Diritto penale e attività economiche*, cit., p.216.

³⁰⁹ C. DE MAGLIE, *L'etica e il mercato*, cit., 363. Cfr. anche, G. DE VERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, cit., 63 ss.

Il modello di *compliance* consiste praticamente *"in un una modalità concreta di organizzazione in grado si assicurare l'operatività di determinate cautele volte a prevenire o a ridurre il rischio-reato; sulla cui conformità agli scopi e sulla cui effettiva ed efficace attuazione vigila un organismo ad hoc strutturato"*³¹⁰. Preliminarmente all'adozione del modello si provvede alla elaborazione di una mappatura dell'area 'rischio-reato' ed una verifica delle possibili modalità di commissione dei 'reati-rischio individuati'³¹¹.

In effetti, volendo concedere al *modello 231* una valenza piuttosto pedagogica, non si può non affermare che gli enti sono costretti ad *"autoregolarsi in modo tale da presidiare i punti deboli, le possibili falle, per evitare che l'attività dei singoli agents percorra vie delittuose, ne consegue che la scelta legislativa è quella di legare la responsabilità dell'ente alla diligenza e accortezza dimostrata nel regolare l'attività di tutti coloro che partecipano all'agire imprenditoriale"*³¹².

3) Problematiche relative alla conformità dei principi espressi nella Legge 96/2010 con le direttive da recepire.

Partendo dal disposto *"il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di recepimento indicato in ciascuna delle direttive elencate negli allegati A e B, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle medesime direttive"*³¹³ si denota fin da subito una certa vaghezza nell'attribuzione di competenze, tant'è che parte della dottrina ha ritenuto configurarsi un eccesso di delega. Ma proseguendo con l'analisi in particolare della disposizione dell'art. 19 della legge delega 96/2010 l'impressione della dottrina sembra confermata anche dal tenore con cui la stessa legge chiede che siano recepite le due direttive comunitarie³¹⁴, ossia imponendo al Governo di adottare *"uno o più decreti legislativi (...) con due soli principi e criteri specifici destinati proprio all'ente:*

³¹⁰ MANNO M. A. *"La responsabilità degli enti da reato ambientale - vecchie e nuove questioni sulla responsabilità penale delle persone giuridiche alla luce dell'introduzione dell'art. 25-duodecies del d. lg. 231/2001"*, in *"I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B., Padova, CEDAM, 2013, p.228.

³¹¹ G. LUNGHINI, *L'idoneità e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi ex D.lg. 231/2001*, in C. MONESI (cur.), *I modelli organizzativi ex D.lg. 231/2001*, cit., 251 ss.

³¹² A. ALESSANDRI, *Diritto penale e attività economiche*, cit., 219.

³¹³ Art. 1 legge delega 96/2010.

³¹⁴ Direttive 2008/99/CE e 2008/123/CE.

a) introdurre tra i reati di cui alla sezione III del capo I del d. lgs. 231/2001 le fattispecie criminosi indicate nelle direttive di cui al comma 1;

b) prevedere, nei confronti degli enti nell'interesse o a vantaggio dei quali è stato commesso uno dei reati di cui alla lettera a), adeguate e proporzionate sanzioni amministrative pecuniarie, di confisca, di pubblicazione della sentenza ed eventualmente anche interdittive, nell'osservanza di principi di omogeneità ed equivalenza rispetto alle sanzioni già previste per fattispecie simili, e comunque nei limiti massimi previsti dagli artt. 23 e 13 d. lgs. 231/2001"³¹⁵. In effetti l'eccesso di delega si denota a maggior ragione laddove i reati di inquinamento sono richiamati dalle fattispecie di taluni reati di pericolo astratto piuttosto che essere collegati ai reati presupposto configuranti condotte legate a reati di pericolo concreto o di danno, come, invece, previste nella direttiva 2008/99/CE.

Secondo Ruga Riva l'eccesso di delega non si configura in quanto ai legislatori nazionali è lasciata ampia facoltà di disciplinare in modo più rigoroso la tutela di quei beni oggetto della direttiva. Certo lo scetticismo riguardo una tutela di un bene costituzionalmente tutelato come l'ambiente attraverso la previsione di reati caratterizzati da condotte di pericolo astratto (come ogni reato presupposto dal quale deriva la responsabilità amministrativa dell'ente) e di conseguenza puniti in maniera più blanda continua a trascinarsi dietro critiche tanto sul fronte tecnico, con ampie discussioni in dottrina, quanto sul fronte politico e popolare.

Dunque a questo punto occorre fare un ulteriore passo avanti nella critica relativa alla legge delega di cui si sta trattando e di quanto la sua attuazione possa definirsi poco virtuosa se non addirittura contraria a determinati principi costituzionali.

C'è da porre attenzione, infatti, alla possibile violazione dell'art. 117, c. 1, Cost., a cui andrebbe aggiunta un'ipotesi, questa, non proprio impossibile. L'omessa introduzione nell'ordinamento di alcune fattispecie di danno o di pericolo concreto, costituisce a tutti gli effetti una violazione alla previsione normativa delle direttive citate ad inizio paragrafo, e dal momento che l'art. 117 Cost. subordina l'esercizio della potestà legislativa ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, quasi come "*per la proprietà transitiva*", si configura una reale violazione della norma costituzionale poc'anzi descritta.

In effetti il paradosso che si configurerebbe in seno all'intero quadro normativo di tutela dell'ambiente, dopo l'adeguamento del d. lgs. 231/2001 alle direttive, è quello di un sistema sanzionatorio "a due binari": l'uno relativo alle persone fisiche, essenzialmente contravvenzionale e caratterizzato da reati non di rado obblazionabili

³¹⁵ RUGA RIVA C., "Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale", in www.penalecontemporaneo.it, p. 14.

o prescrivibili attraverso la forma breve; e l'altro relativo alle persone giuridiche, caratterizzato da maggior rigore in merito a prescrizione e sanzioni pecuniarie. Per concludere con un esempio che spieghi meglio il paradosso appena descritto, si farà riferimento al reato di gestione abusiva di rifiuti³¹⁶ laddove il soggetto apicale, rispondendo da persona fisica, potrebbe concludere o obblazionando il reato o addirittura sperando nella prescrizione breve, mentre contestualmente l'ente rischierà una sanzione amministrativa da 25800 a 387250 Euro senza possibili *escamotage* come prescrizione breve o oblazione³¹⁷.

4) La complessità dei profili soggettivi di responsabilità.

Il sistema di imputazione della responsabilità soggettiva derivante dall'infrazione di norme poste a tutela dell'ambiente non è certo di agevole accesso, infatti tra posizioni di garanzia ed principi di punibilità si può facilmente incorrere in meccanismi abbastanza complessi del diritto penale dell'ambiente, in particolar modo quando sono chiamate in causa le norme contravvenzionali tipiche del d. lgs. 152/2006³¹⁸.

Proprio in virtù di questa complessità, la giurisprudenza ha analizzato con maggiore attenzione i criteri da porre alla base della corretta e completa identificazione delle posizioni di garanzia³¹⁹.

Purtroppo, si fa notare, che il problema non si presta ancora a facili soluzioni presentando a sua volta sempre nuove sfaccettature, e da ciò deriva per l'inquirente un *"costante lavoro di approfondimento per individuare, caso per caso, le diverse posizioni di garanzia astrattamente implicate e stabilire quindi i caratteri concreti che queste assumono, gli effetti delle deleghe di funzioni, i rapporti concretamente esistenti tra ciascun ambito di competenza"*³²⁰. L'individuazione del nesso tra il fatto penalmente rilevante e la condotta, commissiva od omissiva, diviene ancor più complessa all'aumentare del tempo passato, per spiegarsi meglio la difficoltà

³¹⁶ Art. 256, c.1, lett. a TUA.

³¹⁷ RUGA RIVA C., *"Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale"*, in www.penalecontemporaneo.it, p. 17.

³¹⁸ LOTTI L., *"Complessità degli illeciti ambientali ed evoluzione di metodi e strategie di accertamento"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B., Padova, CEDAM, 2013, p. 100.

³¹⁹ L'elaborazione giurisprudenziale si è sviluppata prevalentemente con riguardo alla responsabilità per infortuni sul lavoro e malattie professionali, ma le questioni ed i principi sono ampiamente mutuabili. Si veda, per limitarsi alle pronunce più recenti: Cass. Sez. IV n. 18826 del 16.5.2012; Cass. Sez. IV n. 10704 del 7.2.2012; Cass. Sez. IV n. 14407 del 7.12.2011; Cass. Sez. IV n. 46894 del 3.11.2011; Cass. Sez. IV n. 41993 del 14.6.2011.

³²⁰ LOTTI L., *"Complessità degli illeciti ambientali ed evoluzione di metodi e strategie di accertamento"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B., Padova, CEDAM, 2013, p. 100.

aumenta all'aumentare del passare del tempo intercorso tra condotta e fatto. In casi simili, l'onere di approfondimento diviene decisamente più gravoso implicando una *"faticosa opera di ricostruzione a ritroso degli assetti aziendali e delle regole che, nel corso del tempo, hanno regolato l'organizzazione aziendale e il suo governo"*³²¹.

La definizione dei profili soggettivi di responsabilità si fa altrettanto complessa nel momento in cui si configura il coinvolgimento di pubblici ufficiali nell'adozione di condotte lesive del bene ambiente, a prescindere che essi si configurino come comportamenti omissivi, neglienti o addirittura collusivi. Tirando le somme occorre evidenziare come alla complicata definizione dei confini oggettivi dell'illecito, si aggiunge il faticoso e difficile lavoro di *"individuazione delle sfere di competenza dei soggetti coinvolti nei processi decisionali, delle regole procedurali che presiedono all'azione degli organi rappresentativi e tecnico-amministrativi, del ruolo che gioca la discrezionalità amministrativa, oltre alla verifica dell'incidenza delle inefficienze e farraginosità strutturali, dei vincoli e dei limiti dell'azione odierna della pubblica amministrazione"*³²².

Relativamente all'ambito soggettivo di applicazione del combinato legislativo 152/2006 e d. lgs. 231/2001 è sufficiente richiamare il disposto introduttivo del Dpr 231/2001 *"Il presente decreto legislativo disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato. Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica. Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale"*³²³. C'è da chiedersi se e a che titolo può rispondere un ente monosoggettivo e quali enti pubblici possono essere chiamati a rispondere.

Preliminarmente occorre ricordare quali siano i soggetti giuridici che rispondono a titolo di responsabilità: le società di capitali, le società di persone, le società cooperative, le associazioni con o senza personalità giuridica e con o senza scopo di lucro, gli enti pubblici economici, le fondazioni e i comitati.

Per quanto attiene invece alla responsabilità dell'imprenditore individuale, in giurisprudenza si ritiene che *"la normativa sulla responsabilità da reato degli enti prevista dal d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231 non si applica alle imprese individuali, in quanto si riferisce ai soli soggetti collettivi"*³²⁴. La ratio dell'esenzione per gli enti

³²¹ Si veda nota precedente.

³²² LOTTI L., *"Complessità degli illeciti ambientali ed evoluzione di metodi e strategie di accertamento"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B., Padova, CEDAM, 2013, p. 103.

³²³ Art. 1 d. lgs. 231/2001.

³²⁴ Si veda Cass. Sez. 6, Sentenza n. 30085 del 16/05/2012 Cc dep. 23/07/2012.

pubblici è quella di escludere dall'applicazione delle misure cautelari e delle sanzioni previste dal D. lgs. 231/2001, enti non solo pubblici, ma che svolgano funzioni non economiche, istituzionalmente rilevanti, sotto il profilo dell'assetto costituzionale dello Stato-amministrazione³²⁵. In effetti in questo caso entrerebbero in gioco delle questioni dirimenti che nascono dalla necessità di evitare la sospensione di funzioni essenziali nel quadro degli equilibri dell'organizzazione costituzionale del Paese.

Secondo la legge quindi è la natura sostanzialmente economica dell'attività dell'ente pubblico che gli conferirebbe rilevanza ai fini dell'imputazione della responsabilità.

Da non dimenticare che la natura pubblicistica di un ente è condizione necessaria, ma non sufficiente per l'esonero dalla disciplina in questione, poiché è necessaria la contestuale presenza anche della condizione dell'assenza di svolgimento di attività economica da parte dell'ente medesimo. Nel caso in cui, infatti, l'ente pubblico svolga attività economica, in capo allo stesso si potrà configurare una responsabilità amministrativa dipendente da reato. In tal senso, un elemento da valutare con attenzione e che può funzionare da "spia" è la natura societaria dell'ente e lo svolgimento di attività di impresa³²⁶.

5) Analisi e critica dell'art. 25-undecies D. Lgs.231/2001.

Come si è detto all'inizio del paragrafo precedente solo con il recepimento della direttiva 2008/99/CE si è posto rimedio a quel *vulnus* ampiamente criticato in merito alla poco virtuosa esecuzione della delega concessa al Governo con la l. 300/2000. L'art. 2 del d. lgs. 121/2011 ha inserito, infatti, l'art. 25 undecies nell'ambito del d. lgs. 231/2001, articolo con cui sono state predisposte quelle *"disposizioni atte a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria in materia di reati ambientali"*³²⁷. Fatta questa breve premessa occorre ora valutare come si sia intrecciata la normativa relativa la responsabilità degli enti con quella del diritto penale dell'ambiente, e per farlo occorre partire dalla legge comunitaria 2009.

³²⁵ Rivista ecoscienza Numero 6 • Anno 2012, "Il reato ambientale e la responsabilità dell'ente -Il decreto legislativo 231/2001 elenca le tipologie di reato ambientale per cui può sorgere la responsabilità dell'ente, ma non si trovano ipotesi di reato che sarebbe stato logico trovare. nell'articolo una disamina degli aspetti che riguardano i presupposti applicativi e sanzionatori introdotti dal decreto", p.41-44.

³²⁶ Cfr. Cass. pen. Sez. II, Sent., ud. 26-10-2010, 10-01-2011, n. 234.

³²⁷ DE MARCO M., "Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" in "Il doppio binario nell'accertamento dei fatti di mafia" a cura di BARGI A., Torino, 2013, p. 203.

Con tale atto *"il legislatore delegato si è trovato con un margine di manovra assai ristretto"*³²⁸, ritrovandosi a dover armonizzare la responsabilità degli enti con delle fattispecie contravvenzionali e di pericolo astratto già esistenti³²⁹. Il legislatore delegato ha operato un lavoro di adeguamento delle sanzioni, che variano tra meramente pecuniarie ad interdittive, in base alla gravità degli illeciti ambientali commessi e annoverati tra i reati presupposto.

La particolarità dell'articolo oggetto di questo approfondimento consiste nel prevedere sanzioni pecuniarie determinate in maniera crescente e proporzionale al numero di quote *"in base alla gravità del reato e all'entità della sanzione comminata dalla norma penale richiamata"*³³⁰.

L'art. 25-undecies³³¹ contiene un elenco di reati-presupposto, estrapolati dal Testo Unico Ambientale, che

³²⁸ MANNO M.A., *"La responsabilità degli enti da reato ambientale. Vecchie e nuove questioni sulla responsabilità penale delle persone giuridiche alla luce dell'introduzione dell'art. 25 duodecies del d. lgs. 231/2001"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B., CEDAM, Padova, 2013, p. 232.

³²⁹ Oltre che a quelle di cui agli artt. 727-bis e 733-bis c.p., introdotti proprio con la riforma.

³³⁰ DE MARCO M., *"Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"* in *"Il doppio binario nell'accertamento dei fatti di mafia"* a cura di BARGI A., Torino, 2013, p. 203. Per un approfondimento dell'argomento si veda RUGA RIVA C., *"Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale"*, in www.penalecontemporaneo.it.

³³¹ Dettato art. 25 undecies d. lgs. 231/2001:1. In relazione alla commissione dei reati previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

- a) per la violazione dell'articolo 727-bis la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;
- b) per la violazione dell'articolo 733-bis la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.

2. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

- a) per i reati di cui all'articolo 137:
 - 1) per la violazione dei commi 3, 5, primo periodo, e 13, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;
 - 2) per la violazione dei commi 2, 5, secondo periodo, e 11, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote.
- b) per i reati di cui all'articolo 256:
 - 1) per la violazione dei commi 1, lettera a), e 6, primo periodo, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;
 - 2) per la violazione dei commi 1, lettera b), 3, primo periodo, e 5, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;
 - 3) per la violazione del comma 3, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote;

c) per i reati di cui all'articolo 257:

1) per la violazione del comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

2) per la violazione del comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

d) per la violazione dell'articolo 258, comma 4, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

e) per la violazione dell'articolo 259, comma 1, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; f) per il delitto di cui all'articolo 260, la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, nel caso previsto dal comma 1 e da quattrocento a ottocento quote nel caso previsto dal comma 2;

g) per la violazione dell'articolo 260-bis, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote nel caso previsto dai commi 6, 7, secondo e terzo periodo, e 8, primo periodo, e la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote nel caso previsto dal comma 8, secondo periodo;

h) per la violazione dell'articolo 279, comma 5, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote.

3. In relazione alla commissione dei reati previsti dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per la violazione degli articoli 1, comma 1, 2, commi 1 e 2, e 6, comma 4, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

b) per la violazione dell'articolo 1, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

c) per i reati del codice penale richiamati dall'articolo 3-bis, comma 1, della medesima legge n. 150 del 1992, rispettivamente:

1) la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo ad un anno di reclusione;

2) la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo a due anni di reclusione;

3) la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo a tre anni di reclusione;

4) la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena superiore nel massimo a tre anni di reclusione.

4. In relazione alla commissione dei reati previsti dall'articolo 3, comma 6, della legge 28 dicembre 1993, n. 549, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.

5. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per il reato di cui all'articolo 9, comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

b) per i reati di cui agli articoli 8, comma 1, e 9, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

c) per il reato di cui all'articolo 8, comma 2, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote.

secondo le Commissioni parlamentare di allora risultava ricco di illeciti di natura soltanto formale e ridimensionato menzionato rispetto a quanto previsto dallo schema del decreto del 7 aprile 2011³³². Rivestono un ruolo di primo piano, tra gli altri, l'art. 727-bis c.p.³³³ e l'art. 733-bis c.p.³³⁴ Per quanto attiene la disciplina del settore dell'inquinamento bisogna tener presenti i reati di scarico idrico in violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione³³⁵ e dei limiti tabellari per talune sostanze³³⁶ e scarico in acque marine da parte di navi od aeromobili³³⁷; i reati di scarico idrico in assenza di autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata riguardante talune sostanze pericolose³³⁸, scarico idrico in violazione dei limiti tabellari per talune sostanze particolarmente pericolose³³⁹ e scarico sul suolo, nel sottosuolo o in acque sotterranee³⁴⁰.

Passando adesso alla analisi della disciplina dei rifiuti bisogna preliminarmente dire che il novero dei reati in questo campo è decisamente più ampio, e bisogna tener conto in particolare di alcune fattispecie come la

6. Le sanzioni previste dal comma 2, lettera b), sono ridotte della metà nel caso di commissione del reato previsto dall'articolo 256, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

7. Nei casi di condanna per i delitti indicati al comma 2, lettere a), n. 2), b), n. 3), e f), e al comma 5, lettere b) e c), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per una durata non superiore a sei mesi.

8. Se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e all'articolo 8 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231.

³³² A riguardo si veda: MANNO M.A., *"La responsabilità degli enti da reato ambientale. Vecchie e nuove questioni sulla responsabilità penale delle persone giuridiche alla luce dell'introduzione dell'art. 25 duodecies del d. lgs. 231/2001"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B., CEDAM, Padova, 2013; RUGA RIVA C., *"Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente"*.

³³³ Che prevede una sanzione fino a 250 quote.

³³⁴ Prevede una sanzione che va da 150 a 250 quote.

³³⁵ Art. 137 TUA comma 3.

³³⁶ Art. 137 TUA comma 5, primo periodo.

³³⁷ Art. 137 TUA comma 13, Tutti puniti con sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote.

³³⁸ Art. 137 TUA comma 2.

³³⁹ Art. 137 TUA comma 5, secondo periodo.

³⁴⁰ Art. 137 comma 11 TUA per i quali la sanzione va da 200 a 300 quote.

gestione abusiva di rifiuti non pericolosi³⁴¹ e il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi³⁴²; la gestione abusiva di rifiuti pericolosi, realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti non pericolosi e miscelazione di rifiuti (puniti con sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote); realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi; omessa bonifica di sito contaminato da rifiuti non pericolosi³⁴³ e pericolosi; trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario e mancata annotazione nel formulario dei dati relativi³⁴⁴ e spedizione illecita di rifiuti³⁴⁵; attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti³⁴⁶; violazione delle prescrizioni in materia di sistri³⁴⁷.

Per quanto attiene il settore dell'inquinamento atmosferico, l'art. 25 undecies rimanda alla sola fattispecie di reato di superamento dei valori limite di emissione e dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla normativa di settore³⁴⁸.

Non va dimenticato che la norma che raccorda la responsabilità degli enti ai reati ambientali rimanda anche a reati Testo Unico Ambientale e che sono contenuti nella l. 7 febbraio 1992, n. 150 sul commercio internazionale di specie animali e vegetali protette, nella legge sull'ozono e alcuni contenuti nel d.lg. 6 novembre 2007, n. 202 sull'inquinamento provocato da navi³⁴⁹. Ritornando ora al problema della riduzione operata dal legislatore delegato rispetto alla previsione della legge delega, si può adesso trovarne la logica e darne le dovute spiegazioni.

Tale scremazione, infatti è stata dovuta ad alcune concomitanti circostanze. Per cominciare l'art. 3 della direttiva 2008/99/CE aveva previsto in modo particolare delle fattispecie di pericolo concreto e di danno, poiché

³⁴¹ Art. 256, comma 1, lett. a, TUA.

³⁴² Art. 256 comma 6 TUA puniti con sanzione pecuniaria fino a 250 quote.

³⁴³ Art. 257, comma 1 e comma 2 TUA rispettivamente sanzione pecuniaria fino a 250 quote e da 150 a 250 quote.

³⁴⁴ Art. 258, comma 4 TUA, secondo periodo.

³⁴⁵ Art. 259, comma 1 TUA, da 150 a 250 quote.

³⁴⁶ Art. 260 TUA, sanzione pecuniaria va da 300 a 500 quote o da 400 a 800 se si tratta di rifiuti ad alta radioattività ex comma 2.

³⁴⁷ Art. 260-bis TUA, sanzioni pecuniarie da 150 a 250 quote o, rispettivamente, da 200 a 300 a seconda della tipologia di prescrizione violata.

³⁴⁸ Art. 279, comma 5 TUA, punito con sanzione pecuniaria fino a 250 a quote.

³⁴⁹ MANNO M.A., *"La responsabilità degli enti da reato ambientale. Vecchie e nuove questioni sulla responsabilità penale delle persone giuridiche alla luce dell'introduzione dell'art. 25 duodecies del d. lgs. 231/2001"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'Unione Europea"* a cura di ROMANO B. , CEDAM, Padova, 2013, p. 237

l'intenzione era di relazionare la responsabilità per le *personnes morales* solo ed esclusivamente rispetto ai reati più gravi e alla maggiore lesività del bene protetto.

D'altro canto però la legge delega 96/2010 non ha operato in piena sintonia con il disposto comunitario, negando la possibilità di introdurre nuovi siffatti tipi di reato e lasciando inalterato l'impianto del sistema costruito sul modello del pericolo astratto e per giunta già collaudato ed in vigore nel nostro ordinamento. Di conseguenza il legislatore delegato ha operato un vero e proprio compromesso tra i due opposti orientamenti, laddove non potendo introdurre nuove fattispecie di danno, ha finito con l'escludere dai reati presupposto quelli ritenuti meno gravi o meramente formali.

Va detto però che una siffatta scelta non è stata del tutto coerente in modo particolare ove questa non avrebbe ostato all'inclusione dei reati presupposto dell'articolo 29 quattordices TUA, in tema di autorizzazione integrata ambientale, considerando che le attività per cui è richiesta sono per definizione pericolose per l'ambiente, si pensi ad esempio alla distribuzione di carburante³⁵⁰. Comunque sia, anche dinanzi tale criterio di selezione, resta comunque criticabile e censurabile la scelta di escludere dal novero dei reati presupposto alcune fattispecie, che più di altri corrispondevano ai requisiti di gravità richiesti dalla direttiva e comunque già presenti nel nostro ordinamento: primo tra tutti il disastro ambientale³⁵¹ e l'avvelenamento di acque³⁵². Le esclusioni eccellenti dall'intreccio della disciplina penale ambientale con quella del “*sistema 231*” sono quindi quelle fattispecie contro l'incolumità pubblica e quelle che sanzionano danni alla qualità di acqua, suolo e aria. Resta comunque l'amaro in bocca per la mancata previsione della responsabilità dell'ente per morte o lesioni dovuti alla violazione di quelle stesse imposizioni formali che costituiscono fattispecie autonoma.

Una previsione in tal senso avrebbe colmato il *gap* di tipicità del reato che comunque caratterizza le conseguenze dannose di molte condotte che finiscono con l'essere soltanto moralmente opponibili alle condotte degli enti e che continuano a non poter essere, d'altro canto, opposte in giudizio affinché il procedimento espliciti i suoi effetti sanzionatori su questi *modus agendi*, che comunque, restano criminali.

³⁵⁰ Per maggiori approfondimenti si veda PISTORELLI E SCARCELLA, “*Sulle novità di rilievo penalistico introdotte nel decreto legislativo di recepimento delle direttive CE in materia ambientale*”, p.28.

³⁵¹ Artt. 434 e 449 c.p.

³⁵² Artt. 439 e 449 c.p.

CAPITOLO VI :

"La portata innovativa della legge 68 del 22 maggio 2015"

1) Premesse all'emanazione della legge 68/2015.

La legge n. 68 del 22 maggio 2015 si caratterizza fortemente per il prevedere "*disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*".

Detta in questi termini, o meglio con gli stessi utilizzati dal legislatore, si palesa dinanzi i nostri occhi una vera e propria riforma del sistema del diritto penale dell'ambiente, una svolta questa, bisogna dirlo, attesa da tempo³⁵³ e che, in questo frangente, ha fatto discutere a lungo la dottrina. Per trovare l'origine al problema posto in dottrina, dovremmo risalire, come già si è accennato nei capitoli precedenti, al recepimento della direttiva 2008/99/CE.

Per quanto strano possa sembrare, la legge del 2015 affonda le radici proprio nel sopra citato atto dell'Unione, e la sua adozione è stato il frutto della necessità di rimediare a quelle mancanze derivate dal recepimento della direttiva con il decreto 121/2011, soprattutto nella parte in cui la direttiva richiedeva l'adozione di sanzioni altamente dissuasive.

Nel corso di questi anni, praticamente fino all'emanazione della l. 68/2015, si è ricorso all'utilizzo del c.d. disastro innominato³⁵⁴ per sanzionare quelle condotte criminali volte a danneggiare l'ambiente. E' chiaro di quanto poco adatto fosse fare ricorso a tale fattispecie, soprattutto in virtù di condotte legate a ben altri tipi di disastri, tutt'altro che definibili innominati.

Il legislatore, quindi, per porre fine al ricorso forzato al disastro innominato si è visto costretto *in primis* ad

³⁵³ E' noto un progetto di legge era stato già presentato alle presidenze delle Camere nel 1998, tale progetto era intitolato "Introduzione nel codice penale del titolo VI bis. delitti contro l'ambiente, e disposizioni sostanziali e processuali contro il fenomeno criminale dell'Ecomafia".

³⁵⁴ Art. 434 c.p.

introdurre nel codice penale due nuove figure delittuose, inquinamento ambientale e disastro ambientale, ed *in secundis* ha provveduto a raccordarle alle norme del TUA e ad adattarle per favorire una buona tenuta e armonizzazione di tutto il sistema penal-ambientale.

Praticamente la legge 68/2015 è composta da tre articoli³⁵⁵ e la parte fondamentale attorno a cui è costruita tutta la riforma è proprio l'art. 1 di detta legge. In esso, l'insieme delle norme che lo compongono, introducono, a tutti gli effetti, nel codice penale il titolo VI *bis*³⁵⁶ che si caratterizza per contenere cinque nuove fattispecie di reato : inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica. A questi nuovi delitti si accompagna la previsione di un'altra novità: il ravvedimento operoso.

Tale ultimo istituto disciplina particolari situazioni in cui gli autori dei reati ambientali decidano di collaborare con le autorità, prima della definizione del giudizio, al fine di recuperare il danno e ove possibile ripristinare del tutto lo stato dei luoghi.

Tra le altre previsioni vanno indicati il raddoppio dei termini di prescrizione per i nuovi delitti, apposite misure per la confisca e l'obbligo per il condannato di ripristinare, ove possibile, lo stato dei luoghi.

Va detto pure che sono state introdotte importanti novità anche in materia di reati ambientali presupposto e alla relativa responsabilità amministrativa degli enti, e quindi si è operata anche una revisione dell'art. 25 *undecies* del d. lgs. 231/2001.

2) La previsione dei nuovi reati ambientali e le modifiche significative apportate alla disciplina previgente.

Quanto detto nel paragrafo precedente ci ha offerto la possibilità di avere, in linea di massima, un'idea della portata innovativa della legge 68/2015. Adesso occorre capire, più nello specifico, questa innovazione in cosa è consistita e come ha inciso su tutto il sistema penal-ambientale.

Seguendo lo schema del nuovo titolo VI *bis* del c.p. inizieremo con l'affrontare il primo "nuovo delitto": l'inquinamento ambientale³⁵⁷.

³⁵⁵ Corte Cass., Uff. Massimario settore penale, Rel. n. III/04/2015, p.2.

³⁵⁶ Intitolato "Dei delitti contro l'ambiente", consta di 12 articoli dal 452 bis al 452 terdecies.

³⁵⁷ Art. 452-bis: Art. 452-bis. (Inquinamento ambientale). - " E' punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:

1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;

Il delitto in oggetto si caratterizza innanzitutto per essere un reato comune a forma libera ("*chiunque...cagiona...*"), ove rilevano condotte sia attive, laddove la fattispecie si configura attraverso la realizzazione di un atto decisamente pericoloso o dannoso, che omissive. Il secondo caso è più giusto definirlo come condotta omissiva impropria, che si realizza attraverso il mancato impedimento dell'evento lesivo del bene ambiente da parte di colui, che secondo la normativa ambientale, è tenuto al rispetto di specifici obblighi³⁵⁸. Esaminando con più attenzione la norma, ci si accorge di quanta rilevanza e allo stesso tempo indeterminatezza abbiano, nel quadro della nuova disciplina di inquinamento ambientale, "*la compromissione o il deterioramento significativi e misurabili*".

In effetti, come affermano anche le interpretazioni dell'Ufficio del Massimario della Suprema Corte, la condotta materiale del reato si realizza proprio attraverso una compromissione o un deterioramento. Ma come si è già detto il problema sorge nell'impossibilità di riuscire a dare un discrimine giuridico ai due eventi.

Infatti in "*assenza di inequivoci riscontri testuali*" non può non optarsi per una sovrapposizione dei significati, considerandoli come endiadi nonostante la presenza della parvenza di opzione data dalla disgiuntiva "o".

Altro problema, di ben altro valore, è rappresentato da quella indeterminatezza con cui si sono inseriti nella norma i termini di "*significatività e misurabilità*".

Per logica dovrebbe considerarsi significativa quella situazione in cui l'evento di inquinamento sia di chiaro e certo in virtù di una dimensione tale da renderlo evidente, palese!

Si aggiunge poi al requisito della significatività quello della misurabilità, concetto questo che in teoria dovrebbe rimandare alla presenza di un coefficiente capace di quantificare e classificare il danno in base a determinati parametri scientifici, certi e riconosciuti, e che accertino l'alterazione significativa del bene ambiente.

Tra le altre novità occorre dar cenno alla previsione del delitto di morte o lesioni come conseguenza non voluta

2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.

Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata."

³⁵⁸ Corte Cass., Uff. Massimario settore penale, Rel. n. III/04/2015, p.4.

del delitto di inquinamento dell'ambiente³⁵⁹.

Se da un lato c'è da rallegrarsi per questa tanto attesa previsione, dall'altro qualche interrogativo sorge poiché non si rinviene una analoga previsione con riferimento al caso del disastro, pur essendo quest'ultimo decisamente più incline a mettere a repentaglio la vita o comunque la salute degli individui.

Infatti proprio la norma successiva art. 452 quater c.p., disciplina il caso del disastro ambientale.

La disposizione prevede³⁶⁰ diverse opzioni di configurazione della fattispecie di disastro e insieme anche una clausola di riserva che, bisogna dirlo presta il fianco a qualche difficoltà interpretativa data la sua indeterminatezza.

La legge 68/2015, in merito a quanto detto fino ad ora, sembra essere il frutto dell'esigenza di coprire in modo minuzioso ogni sorta di condotta criminale potenzialmente inquinante o disastrosa, quasi, verrebbe da dire finalmente, a voler dar seguito a quanto predisposto già anni addietro dalla direttiva 2008/99/CE e che mai come ora aveva avuto una diligente attuazione.

Proseguendo l'analisi del nuovo titolo VI bis del c.p. ci si imbatte nell'art. 452 *sexies* c.p.³⁶¹ che punisce

³⁵⁹ Art. 452-ter: (Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale). - Se da uno dei fatti di cui all'articolo 452-bis deriva, quale conseguenza non voluta dal reo, una lesione personale, ad eccezione delle ipotesi in cui la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni; se ne deriva una lesione grave, la pena della reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione gravissima, la pena della reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva la morte, la pena della reclusione da cinque a dieci anni.

Nel caso di morte di più persone, di lesioni di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per l'ipotesi più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti.

³⁶⁰ Art. 452-quater. (Disastro ambientale). - Fuori dai casi previsti dall'articolo 434, chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni.

Costituiscono disastro ambientale alternativamente:

- 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;
- 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;
- 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.

³⁶¹ Art. 452 *sexies*: Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività. Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro

chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta importa, esporta procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività, prevedendo un aumento di pena se dal fatto deriva pericolo di compromissione o deterioramento dell'ambiente e ancora è presto un aumento di pena fino alla metà se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone. Viene così disciplinato quindi il *"delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività"*.

Va segnalato che all'art. 452 octies c.p.³⁶² sono previsti altri aumenti di pena: le c.d. aggravanti.

Si incorre in tale fattispecie quando alla condotta lesiva semplice di aggiunge "l'aggravante" della associazione³⁶³. Tale introduzione sembra sia nata al fine di arginare il dilagante fenomeno delle organizzazioni che fondino la propria attività quasi esclusivamente sulla c.d. *"criminalità ambientale"*.

L'altro tema, il cui inserimento ha sconvolto l'assetto penal-ambientale, è indubbiamente la previsione e la disciplina del *"ravvedimento operoso"*³⁶⁴.

10.000 a euro 50.000 chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività.

La pena di cui al primo comma è aumentata se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento:

- 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;
- 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.

Se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà.

³⁶² Art. 452-octies. (Circostanze aggravanti). - Quando l'associazione di cui all'articolo 416 è diretta, in via esclusiva o concorrente, allo scopo di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo, le pene previste dal medesimo articolo 416 sono aumentate.

Quando l'associazione di cui all'articolo 416-bis è finalizzata a commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale, le pene previste dal medesimo articolo 416-bis sono aumentate.

Le pene di cui ai commi primo e secondo sono aumentate da un terzo alla metà se dell'associazione fanno parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale.

³⁶³ Ex artt. 416 e 416 bis c.p..

³⁶⁴ Art. 452-decies. c. p. (Ravvedimento operoso). - Le pene previste per i delitti di cui al presente titolo, per il delitto di associazione per delinquere di cui all'articolo 416 aggravato ai sensi dell'articolo 452-octies, nonché per il delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi, e diminuite da un terzo alla metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

Previsione assolutamente legittima e di grande portata innovativa ma che d'altro canto lascia non pochi dubbi. In effetti così come disciplinata dall'art. 452 *decies* tale istituto fonda la sua ragion d'essere sulla concretezza della messa in sicurezza, della bonifica e, ove possibile, sul ripristino dei luoghi. E' proprio l'accentuazione del carattere di effettività della bonifica che *sembrerebbe "escludere che l'effetto attenuante possa ricollegarsi a condotte che si arrestino sulla soglia degli obblighi preliminari alla bonifica o della presentazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, senza cioè che l'imputato proceda alla attività di bonifica vera e propria per come autorizzata dalla Regione attraverso apposita conferenza dei servizi"*³⁶⁵.

3) Conclusioni

Nel corso di questo lavoro si è analizzato tutto quanto attiene al bene ambiente e alla sua rilevanza Costituzionale, Penale e Comunitaria, (In merito si veda quanto trattato nei capitoli I e II) ma giunti a questo punto occorre fare una breve riflessione proprio su quanto detto fino ad ora.

E' palese innanzitutto l'influenza che il diritto comunitario ha avuto nel procedimento di formazione del diritto penale dell'ambiente come materia non marginale all'ordinamento italiano ma piuttosto come parte integrante dello stesso.

Per quanto riguarda più direttamente questa disciplina ci troviamo ormai dinnanzi ad un complesso di leggi ben articolato e approfondito, in grado di disciplinare ogni condotta lesiva del bene ambiente e sanzionare ogni soggetto autore del reato³⁶⁶.

L'ultima, attesissima e discussa, legge³⁶⁷ è la prova, poi, di quanto l'ambiente stia diventando, di giorno in giorno, il punto focale non solo della legislazione ma anche della vita di ogni popolazione. In questo lavoro si è fatto uno studio abbastanza particolareggiato partendo dalla tutela costituzionale dell'ambiente fino allo studio di un diritto penale europeo volto all'armonizzazione dei sistemi di incriminazione per i reati commessi nei vari

Ove il giudice, su richiesta dell'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado disponga la sospensione del procedimento per un tempo congruo, comunque non superiore a due anni e prorogabile per un periodo massimo di un ulteriore anno, al fine di consentire le attività di cui al comma precedente in corso di esecuzione, il corso della prescrizione è sospeso.

³⁶⁵ Corte Cass., Uff. Massimario settore penale, Rel. n. III/04/2015, p.4.

³⁶⁶ Ci si riferisce al complesso normativo del TUA e all'introduzione nell'ambito dei reati presupposto del d. lgs. 231/2001 dell'art. 25 *undecies*.

³⁶⁷ Ci si riferisce alla legge n. 68 del 22 maggio 2015.

Stati Membri e più in generale nell'ambito dell'Unione.

Appare superfluo dover ribadire concetti già ampiamente studiati ed analizzati nel corso dei capitoli precedenti, ma, proprio alla luce di quanto detto fino ad ora, una cosa va assolutamente detta: le legislazioni penali dell'Unione si stanno conformando a principi generali dettati dall'organo sovranazionale e la tutela di habitat, acque, atmosfera, si è ben prestata ad essere un tramite di questa conformazione europea³⁶⁸.

In virtù di quanto accade quotidianamente e sulla base di ciò che i media trasmettono è chiaro che l'ambiente non può essere più considerato solo ed unicamente come oggetto di una tutela, ma la rilevanza che lo stesso riveste in primis a livello internazionale e poi anche Europeo e Costituzionale, lo rendono piuttosto un valore fondamentale dell'essere umano.

Tutelare l'ambiente, a maggior ragione se ciò avviene attraverso la legislazione penale, vuol dire tutelare sé stessi, preservare il presente guardando al futuro; salvaguardarlo è non solo sinonimo di grande senso civico ma anche di rispetto verso il prossimo. Chi inquina, deteriora o peggio ancora causa disastri ambientali stravolgendo il normale corso della natura attenta alla vita di uomini e animali, ed è per questo che il "valore ambiente" è collocato Costituzionalmente anche tra i principi fondamentali³⁶⁹.

Va comunque ricordata l'amarezza per una disciplina, sia perdonata la critica personale, e per un sistema sanzionatorio troppo poco incisivo, soprattutto sulle persone fisiche, vista comunque la permanenza nel sistema penal-ambientale di numerosissimi reati obblabili, disposizioni che in effetti stridono con l'importanza e la rilevanza del bene, anzi come si diceva valore, ambiente.

Sarebbe auspicabile un inasprimento di sanzioni, magari attraverso la previsione della reclusione, senza possibili alternative, per quelle condotte che più delle altre ledono direttamente l'ambiente e indirettamente compromettono il sereno svolgimento della vita sociale. C'è però da dire che proprio l'inserimento del titolo VI bis nel codice penale ad opera della legge n. 68 del 22 maggio 2015, offre una disciplina più rigida e ferrea proprio di queste condotte maggiormente lesive dell'ambiente e, da un lato, rende concreta quella speranza di una disciplina più incisiva ed adeguata al valore del bene tutelato.

³⁶⁸ Chiaro riferimento all'opera delle direttive 2008/98/CE, 2008/99/CE, 2008/123/CE.

³⁶⁹ Si veda art. 9 Cost.

BIBLIOGRAFIA

- Amendola G.** *“Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente, commento alla l. 23/3/2001 n 93”*, in dir. pen e proc. 2001.
- Antolisei**, *“Manuale di Diritto Penale parte generale”* XVI edizione, GIUFFRÈ 2003.
- Bargi A.**, *“Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia”*, Giappichelli editore Torino 2013.
- Bartone N.**, *Diritto Penale Europeo*, CEDAM, 2001.
- Beltrame S.** *Traffico illecito di rifiuti: tra dubbi e perplessità...alla ricerca di parametri interpretativi*, in Ambiente cons., 2004.
- Beltrame S.**, *"Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio"*, Padova, 2000.
- Bernardi A.**, *“La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive”*, in www.penalecontemporaneo.it, ottobre 2011.
- Bianco**, *"La nuova disciplina delle procedure semplificate di recupero dei rifiuti non pericolosi (D.M. 5 aprile 2006 n. 186): decreto attuativo del T.U.?”*, in Ambiente e Sviluppo, n.8/2006.
- Bilancia**, *“Il processo costituente Europeo”*, Milano, 2002.
- Bilancia, D'Amico**, *“La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona”*, Milano, 2009.
- Bozheku E.**, *"Il decreto legislativo 121, del 07 luglio 2011: ultime novità in tema di diritto penale dell'ambiente"*, in www.diritto.it, 13 ottobre 2011.
- Campanaro C. Santolucci M.**, *"Decreto legislativo n. 121 del 2011 di attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente. Rilievi critici e cenni di interpretazione sistematica delle norme di protezione animale"*, in testata giornalistica on line Diritto all'Ambiente, www.dirittoambiente.net, 2011.
- Campeis C.**, *"Il Diritto Penale Europeo a tutela dell'ambiente"*, tesi di dottorato, Università di Trieste, 16 aprile 2010.
- Catenacci M.**, *La tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1996.
- Civitarese Matteucci**, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in Riv. Giur. Amb. 2/2003.
- Conti R.** *"La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'U.E."* a cura di Romano B. CEDAM 2013.
- Consulich, Mannozi**, *“La sentenza della Corte di Giustizia C-176/03: Riflessi penalistici in tema di principio*

di legalità e politica dei beni giuridici” in Riv. Trim. dir. Pen. Econ.,2006,899.

Costanzo P. Mezzetti L. Ruggeri A. *Lineamenti costituzionali di diritto dell'Unione Europea* , Torino, 2006 ,Giappichelli Editore.

Costato L. Manservisi S. *Profili di Diritto Ambientale nell'Unione Europea* ,Cedam, Padova, 2012.

De Marco M. *Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti in Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia* , a cura di Bargi A., Giappichelli editore, Torino, 2013.

De Vero G. *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, GIUFFRÉ, 2008.

Del Giudice G. *Diritto penale “europeo” e diritto penale “domestico”. Una “legalità” assediata?*, Articolo 22.11.2010, in www.altalex.com.

Fiandaca, “Quale diritto penale per l’Europa?”, in TRUJILLO, VIOLA (a cura di), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Bologna, 2007, p. 143 s.

Fiandaca G. Musco E. *Diritto penale parte generale VI ed.*, Zanichelli Editore.

F. Gargallo, L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo, in testata giornalistica on line www.dirittoambiente.com

Giampietro P. *Quando un residuo produttivo va qualificato come "sottoprodotto" secondo l'art.5 della direttiva 2008/98/CE* www.lexambiente.it.

Giampietro P. *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto secondo la Corte di Giustizia: portate ed effetti*, in www.lexitalia.it.

Giove G. *"Il crimine ambientale: prospettive di legge in Europa e in Italia"* , in www.corpoforestale.it.

Giuffrida R. *Diritto Europeo dell'Ambiente* , Giappichelli, Torino, 2012.

Giunta F. *Codice commentato art.139*.

Grasso G., *“Comunità europee e diritto penale”*, Milano, 1989.

Kaufmann, *“Filosofia del diritto ed ermeneutica”*, in C.E.D., cass., 214345

Lisena F. *La tutela penale dell'ambiente: nuove fattispecie incriminatrici e nuove responsabilità per gli enti sotto l'influsso del Diritto Europeo*, in www.neldiritto.it

F. N. *Reati ambientali ultimatum dell'U E all'Italia 16/6/2011*, in zeroemissioni.eu.

Lo Monte E., *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 4/2009.

Maisto, De Franco, Daniele, Forte, Barbato, *Per un Diritto Penale Europeo* www.act-agire.it.

Maisto, De Franco, Daniele, Forte, Barbato., saggio *“I dispositivi repressivi e l’Europa”* in www.act-agire.it.

Manacorda C. *Le nuove frontiere del decreto 231: l'attività economica pubblica*, in *resp amm. soc. enti*, 2011.

Manacorda S., “Diritto Penale Europeo” in enciclopedia Treccani, Diritto on line, 2014.

Manno M.A. *"La responsabilità degli enti da reato ambientale"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'U.E."* a cura di Romano B. CEDAM 2013.

Medugno M., *"La definizione di Rifiuto secondo la nuova direttiva tra conferme e integrazioni"*, articolo in www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com n.14 del 21 Luglio 2009.

Montagna A. *"Il ruolo della Corte di Cassazione nella disciplina dei reati ambientali tra diritto Nazionale e diritto dell'Unione"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto dell'U.E."* a cura di Romano B. CEDAM 2013.

Nappi A., “L’immediata applicabilità del diritto comunitario nell’ordinamento italiano” in *Incontri del CSM*, Roma, 2003.

Nicotra I. *Il processo di europeizzazione degli ordinamenti nazionali e di nazionalizzazione delle politiche europee* www.dbinforma.dbi.it 6, 2007.

Novarese, *"La nuova disciplina emergenziale dei rifiuti"*, in *Riv. Giur. Amb.*, 3-4/2003, pag.443

Pasqualini Salsa C. *Manuale di Diritto Ambientale* MAGGIOLI ED. 2011.

Paterniti F., “La riforma dell’art. 117, comma1, Cost e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione Europea” , in *Giur. Cost.*, 2004, vol.3, 2101-2128.

Picchi S, Scalera R, Zaghi D (Commissione Ambiente a cura di) *" Il bilancio di Life Natura in Italia. Indicazioni e prospettive per il futuro"* da ec.europa.eu.

Piergallini C. , *Spunti in tema di responsabilità degli enti*, in AA.VV., *La crisi finanziaria: banche, regolatori, sanzioni*, Milano, 2010.

Quaranta A., “Nozione di rifiuto”, causa c-18807 del 25/06/2008, in www.naturagiuridica.blogspot.it

Ramacci L. *Delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *riv. pen.*, 2006.

Ramacci L. *I reati ambientali ed il principio di offensività*, in *giur. merito*, 2003.

Ramacci L. *Diritto penale dell'ambiente* CEDAM 2009.

Ramacci L. *La nuova disciplina dei rifiuti* II ed. Piacenza 2008.

Riondato S., “*Profili di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale dell’economia*” in *Riv. Trim. pen. Econ.*, 1997, 1138 .

Romano B. *I reati ambientali alla luce del Diritto dell'UE*, CEDAM.

Romano B. *L'ambiente e la legge penale: obblighi comunitari e prospettive di riforma* in *Indice penale 2009* LIUC Biblioteca.

Ronco M. *"L'intreccio tra Legislazione Nazionale e quella Comunitaria in materia di Diritto Penale dell'Ambiente"* in *"I reati ambientali alla luce del Diritto della U.E."* a cura di Romano B. CEDAM 2013.

Rottgen D., Farì A., “«Fuori uso» o «usati»: il confine della nozione di rifiuto per gli pneumatici”, Rivista on line Gestione e Rifiuti, Ambiente e Sviluppo, 07/2014, in www.ecopneus.it

Ruga Riva C., *Diritto penale dell'ambiente*, GIAPPICHELLI.

Ruga Riva C. *Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente* www.PenaleContemporaneo.it.

Ruga Riva C. *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale.*

Sandulli A., La tutela del paesaggio nella Costituzione, in Riv. Giur. Edil. 1967, 72,II e ss.

Santolucci M., Vattani V., “Rifiuti e non rifiuti”, Diritto all’ambiente edizioni in www.dirittoambienteedizioni.net.

Santolucci M., *"Recepimento della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente tra contravvenzioni limitate per grandi disastri ambientali e sanzioni penali di facciata obblazionabili per la fauna protetta - Il danneggiamento di habitat in siti protetti punito meno severamente del furto di calzini al supermercato"*, in www.dirittoambiente.net, maggio 2011.

Scarcella A. *Nuovi "ecoreati" ed estensione ai reati ambientali del d. legs231/2001 sulle responsabilità degli enti* Biblioteca giuridica fascicolo 3/4 del 2011 GIUFFRÈ'.

Sgubbi F., “Diritto penale e diritto comunitario”, in Digesto pen., IV, Utet 1990.

Sgubbi F., “Diritto Penale Comunitario”, in Dig. Pen., IV, Torino,2002.

Siracusa L., *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 2008.

Siracusa L., *L’attuazione della direttiva europea sulla tutela dell’ambiente tramite il diritto penale*, in www.penalecontemporaneo.it, 2010.

Sotis C., “Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell’Unione Europea”, panorama Internazionale, osservatori 2010 in www.didattica.unitus.it.

Sotis C., “Il diritto senza codice - Uno studio sul sistema penale europeo vigente”, Milano, 2007.

Stile A.M. (cur.), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 293, ora in Diritto penale, vol. IV.

Vagliasindi G. M. “La direttiva 2008/99/CE e il trattato di Lisbona verso un nuovo volto del diritto penale dell'ambiente italiano”, in Dir. Comm. internaz., 2010.

Vagliasindi G. M., “La definizione di rifiuto tra diritto penale ambientale e diritto comunitario”, in Riv. trim. dir. pen. ec., 2005.

Valiante M. *Manuale del Diritto Penale dell'Ambiente* GIUFFRÈ' 2009.

Vergine A.L. *Nuovi orizzonti del dirittopenale dell'ambiente* in *Ambiente sviluppo* 23/2/2009 Lexambiente.it.

Vergine A.L., *Ambiente nel diritto penale (tutela dell')*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Vol. IX, Torino, 1995.

Vergine A.L., *"Rossi di vergogna Anzi paonazzi leggendo la legge 2009"*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2011.

Vergine, *"Rifiuti e scarichi: profili sanzionatori"*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 5/2006.

Viganò F. *L'adeguamento del sistema penale italiano al Diritto Europeo tra giurisdizione ordinaria e costituzionale* L. Santamaria- Diritto Penale Contemporaneo.

Viganò F., "Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale" , in *Dir. Pen. E processo*, 2005,1433

Villani U. *Istituzione del diritto dell'unione Europea* CACUCCI EDITORE 2010.

ATTI LEGISLATIVI

- Decreto Legislativo n. 152 del 2006 (Testo Unico Ambientale);
- Decreto Legislativo n.231 del 2001;
- Legge delega n.96 del 2010;
- Direttiva 75/442/CE;
- Direttiva 2008/98/CE;
- Direttiva 2008/99/CE ;
- Direttiva 2009/123/CE;
- Decreto Legislativo n.121 del 2011.
- Corte Cass., Uff. Massimario settore penale, Rel. n. III/04/2015.

SITI INTERNET

<http://ec.europa.eu/environment/life/publications/otherpub/documents/bilanciolifenatura.pdf>;

www.act-agire.it;

www.altalex.com;

www.corpoforestale.it;

www.dbinforma.dbi.it ;

www.lexambiente.it ;

www.neldiritto.it;

www.penalecontemporaneo.it;

www.zeroemissioni.eu;

RIASSUNTO TESI

“Il diritto Penale dell’Ambiente tra legislazione nazionale e comunitaria”

Questo lavoro nasce dall’esigenza di analizzare la sempre più attuale tutela penale dell’ambiente tanto in ambito nazionale che comunitario, comprendendo le dinamiche e i limiti di una siffatta collaborazione tra organi sovranazionali e governi dei singoli Stati Membri.

Data la complessità e la grande portata di tale lavoro di seguito sarà proposta una scheda esemplificativa relativa ai passaggi logici che giustificano la scelta dei singoli argomenti trattati e che li legano tra di loro con una opportuna consequenzialità.

La tesi esordisce con la trattazione e considerazione del bene ambiente, in modo parallelo, tanto nella nostra Carta fondamentale quanto nella legislazione e giurisprudenza dell’Unione. Partendo proprio dalla Costituzione Italiana, appare chiaro come nel testo originario del 1948, nei 139 articoli che La compongono, Essa non menziona mai o quanto meno fa opportuni riferimenti all’ambiente nel suo complesso. Solo dopo aver coniugato le vecchie leggi Bottai del 1939 con il secondo comma dell’art. 9 Cost. nella parte in cui lo stesso recita "La Repubblica Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", si può dire che il bene oggetto di questa trattazione abbia cominciato ad avere un, seppur lontano, riferimento segnando un evidente passo avanti verso il riconoscimento in primis del paesaggio, ma non ancora dell’ambiente, tra i principi fondamentali della Costituzione, sottolineando il “valore paesistico sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano”.

La lenta e costante integrazione del bene ambiente in ambito costituzionale passa attraverso l’inevitabile lettura combinata delle diverse disposizioni della nostra Carta Fondamentale, ed in particolare attraverso una più ampia considerazione e valutazione anche giurisprudenziale dell’art. 32, comma 1, Cost, laddove recita: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”. La logica che spinge a collegare la suddetta norma con l’art. 9, comma 2, è sottesa dallo stretto legame intercorrente tra l’individuo e l’ambiente in cui vive, con l’ovvia conseguenza che ogni forma di inquinamento, e quindi di attentato alla salubrità ambientale, incide inevitabilmente sul diritto alla tutela della salute umana.

Una siffatta lettura congiunta di tali articoli ha incontrato non poche resistenze da parte della giurisprudenza costituzionale, sfumate poi del tutto con l’emanazione della Legge n. 349/1986.

Con tale legge la Corte Costituzionale evidenziava “un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell’ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione” .

Il percorso di integrazione e riconoscimento costituzionale del bene ambiente non si limita alla sola lettura degli artt. 9 e 32 Cost.

La riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con Legge Cost. n. 3/2001, all’art 117, comma 2, affida esplicitamente allo Stato la legislazione in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema, e dei beni culturali”.

A seguito di tale modifica del Titolo V della Costituzione, il legislatore della revisione ha introdotto un'apposita disposizione contenuta nell'art. 117, 1 comma nella parte in cui essa stabilisce "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.", esplicitando, quindi, una vera e propria prevalenza, una priorità gerarchica, del diritto comunitario su quello interno agli Stati Membri con l'effetto che la norma interna che si discosti dal dettato dell'Unione risulti viziata e pertanto da disapplicare.

Si palesa un vero e proprio sistema complesso di competenze e ruoli in materia, con la conseguenza che, in una visione comunitaria della tutela del bene oggetto della nostra analisi, si è reso necessario provvedere all'adozione da parte dell'U.E. di un modello di sviluppo sostenibile e di protezione dell'ambiente, fondato su una politica comune commerciale ed industriale equilibrata.

L'iter legislativo comunitario in materia ambientale trova terreno fertile proprio nel Trattato di Maastricht del 1992 e nel Trattato di Lisbona del 2009, atti dell'Unione con cui viene sancita una politica di sostenibilità e tutela ambientale, tutela che inevitabilmente si prepara ad una repressione anche penale.

Di non minore interesse è la questione delle decisioni quadro, che hanno segnato una breve ma importante parentesi nella tutela europea dell'ambiente. Le decisioni quadro 2003/80/GAI e 2005/667/GAI hanno affermato il principio secondo cui in materie di competenza dell'Unione (come la salvaguardia ambientale), all'organo sovranazionale è concessa la facoltà di adottare dei provvedimenti anche in materia penale laddove risulti fondamentale dettare le linee generali necessarie alla effettiva attuazione della tutela.

Ovviamente la gestione dei rapporti tra il diritto Comunitario ed interno non è certo facile, ma la prassi e la giurisprudenza sovranazionale hanno affermato il principio di preminenza del diritto dell'Unione su quello degli Stati Membri, "in forza di tale principio le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto (...) non solo di rendere ipso iure inapplicabile per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante dalla legislazione nazionale preesistente, ma anche, in quanto tali disposizioni fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme dei singoli Stati membri, di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie".

In merito alla trattazione dei rapporti tra Diritto Penale Italiano e Diritto Europeo, si affronta la questione dell'armonizzazione da parte dell'Unione dei vari ordinamenti penali degli Stati Membri, soffermandosi in particolare su quello italiano.

Occorre, a riguardo, osservare innanzitutto il modo in cui la Comunità Europea interviene e influenza l'ordinamento Italiano. Bisogna infatti partire proprio dall'art. 11 Cost. ove si afferma che "...l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni".

Non bisogna, però, pensare che questa apertura giurisprudenziale e questa interazione sovranazionale con la conseguente limitazione di poteri sovrani dei singoli Stati Membri sia stata immediatamente di facile interpretazione ed applicazione, infatti verso la metà degli anni '60 la Corte di Giustizia ha assunto un rilevante

ruolo nel “processo di armonizzazione” con i tribunali costituzionali degli Stati Membri che, sentendosi invasi e sopraffatti nelle loro competenze, si opponevano strenuamente ai giudici di Lussemburgo trincerandosi all'interno dei c.d. controlimiti. Questa lunga, e solo da poco attenuatasi, dialettica tra corti nazionali e dell'Unione si è risolta con l'affermazione del principio della supremazia del diritto comunitario sul diritto interno. Un processo che tuttavia non è stato affatto di facile risoluzione e che è durato per decenni e che ha finito per assodare l'esistenza di un “diritto europeo che impone al sistema penale italiano precisi obblighi di adeguamento”.

La diretta applicazione della norma europea, l'adeguamento della norma interna a quella dell'Unione ed il sollevamento di un giudizio incidentale di legittimità costituzionale della norma nazionale contrastante con quella comunitaria sono alcuni dei mezzi di cui i giudici italiani possono usufruire per risolvere questioni inerenti l'interpretazione e l'integrazione delle norme interne con quelle comunitarie.

Nel caso di sollevamento di un giudizio incidentale, il giudice, accertato che una norma europea è “potenzialmente rilevante per la decisione di un caso concreto”, deve in primis analizzare il tipo di atto da cui discende la norma comunitaria, stabilendone l'eventuale diretta applicabilità con la conseguente disapplicazione del dettato interno contrastante; nel caso in cui sia esclusa la diretta applicabilità, il giudice ha il compito di verificare la possibile sussistenza di un'interpretazione interna che eviti il contrasto tra diritto nazionale e comunitario e, nel caso in cui nemmeno questa opzione sia esperibile, a causa di una totale incompatibilità tra le due norme, il giudice è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale per incompatibilità con gli artt. 11 e 117, comma 1, della Costituzione.

Assodato quanto detto sull'intervento armonizzatore del diritto europeo rispetto agli ordinamenti penali nazionali, occorre introdurre la questione, molto discussa in dottrina, della formazione di un Diritto Penale Europeo. Volendo fornire un quadro delle competenze e dei valori propri dell'Unione in ambito penale, così come si evince da Trattato di Lisbona, basta precisare che con le nuove forme di norme criminali, la Comunità risulta definitivamente competente ad operare quella constatazione di necessità della pena e sicurezza dell'uniformità interpretativa del diritto, ma resta allo stesso tempo estranea alla mera azione punitiva conseguente alla violazione della norma .

Il bene giuridico meritevole di tutela penale è diventato l'indicatore fondamentale per le scelte di criminalizzazione primaria e di legittimità della tutela penale .

Ruolo determinante nella scelta di criminalizzazione delle condotte è operato dalla “necessità di pena”, intesa quale necessità di condanna certa e determinata a livello sovranazionale, e quindi derivante dall'ordinamento comunitario in quanto espressione di una sua diretta potestà repressiva di natura penale.

Questa azione repressiva in materia penale dell'Unione trova il suo fondamento in quel principio che lo stesso ordinamento sovranazionale definisce come sussidiario, basato, cioè, su una valutazione della maggiore efficienza di un intervento comunitario piuttosto che soltanto nazionale.

La particolarità del diritto penale europeo consiste nella contemporanea convivenza dei principi di prevalenza del diritto comunitario e quello di riserva di legge del diritto penale. Da qui sembra quasi di vivere un paradosso

giuridico dovuto alla presenza, da un lato, di norme comunitarie prevalenti, ma ad un tempo incompetenti; dall'altro lato, dalle norme penali interne agli Stati Membri, competenti in via esclusiva, ma subordinate alle prime.

L'Unione europea si caratterizza per la capacità di emanare atti diretti a disciplinare condotte criminali, pur senza avere competenza in materia penale. Ed in effetti le più importanti riforme "italiane" in materia penale degli ultimi anni, per la stragrande maggioranza, derivano da atti in materia politico criminale comunitaria .

La materia ambientale è un fulgido esempio di collaborazione transnazionale e sovranazionale che ha coinvolto Unione Europea e Stati Membri non soltanto in una leale collaborazione volta alla salvaguardia del bene ambiente, ma ha mostrato anche l'esistenza, seppur embrionale e assai discussa in dottrina, di un Diritto Penale Europeo.

La disciplina penal-ambientale in ambito comunitario si è manifestata con diversi tipi di atti, consentendo in tal modo l'applicazione dell'intervento sovranazionale in modo diverso a seconda dell'intensità e della forza vincolante dell'atto emanato. Ed è stata proprio la diversità degli atti utilizzati dall'Unione per prevedere, interpretare e disciplinare le diverse fattispecie criminose in materia ambientale che ha spesso condotto alla necessità di dover affrontare numerosi problemi interpretativi, relativi alla compatibilità tra norme fino alla palese dimostrazione dell'influenza esercitata dal diritto comunitario negli ordinamenti degli Stati Membri.

L'Unione, come si è detto, interagisce con gli Stati Membri e assicura una linea politica omogenea che ognuno di essi è tenuto a rispettare.

Tali atti possono essere vincolanti e non vincolanti, da recepire o dalla diretta applicabilità. Vanno ricordati pertanto i pareri, le raccomandazioni e le direttive, che sono gli strumenti più utilizzati dall'organo sovranazionale.

Premesso quanto detto fino ad ora, occorre adesso addentrarsi nella specifica disciplina del diritto penale dell'ambiente, a metà tra l'ordinamento interno e quello sovranazionale.

A tal proposito rileva la nozione di rifiuto della Corte di Giustizia Europea, anche se a questa, di derivazione evidentemente giurisprudenziale, bisogna premettere quella data dalla Direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975: "qualsiasi oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi". Per qualificare propriamente il rifiuto come tale è necessario comprendere il reale significato del suo "disfarsi".

In effetti la valutazione dell'azione va compiuta relativamente all'animus agendi del soggetto che si disfa del bene, e che ha sua volta va ricondotta alla finalità della direttiva di cui sopra, consistente nella tutela della salute umana, e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito di rifiuti.

La Corte Europea, viste le finalità perseguite dalla direttiva 75/442, ha optato per una nozione di rifiuto in senso ampio, anche laddove gli oggetti di cui ci si disfi abbiano un valore commerciale o siano raccolti per finalità di riciclo o riutilizzo .

Quanto poc'anzi detto costituisce il preludio ad una svolta nella considerazione e classificazione di determinati prodotti di scarto che, nonostante la già citata interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, vengono denominati sottoprodotti.

In effetti, un materiale derivante da un processo di fabbricazione di altro prodotto principale che sia solo il risultato di scarto (non voluto) e che si caratterizzi per la riutilizzabilità, senza ulteriori trattamenti o trasformazioni, è destinato ad essere classificato come sottoprodotto piuttosto che rifiuto.

Si segnala, per giunta, la sentenza del 24 giugno 2008 causa C-188/07, Commune de Mesquer, che ha recentemente riassunto il diritto vivente della Corte in tema di definizione di prodotto e sottoprodotto e che ha sistematicamente confermato quanto scritto e analizzato sopra.

Con il caso Niselli, causa C-457/02, si affronta, poi, un difficile argomento legato al contrasto fra diritto interno e diritto dell'Unione sulla nozione propria di rifiuto, assumendo un'importanza notevole nello scenario del diritto penale ambientale comunitario.

Il caso Niselli (trasporto di materiali ferrosi con veicolo non adatto al trasporto di rifiuti) nasce proprio da un rinvio pregiudiziale operato dal giudice del Tribunale di Terni che interpellava la Corte di Giustizia per sapere se il recepimento della nozione di rifiuto contenuta nella direttiva 75/442/CEE, così come modificata successivamente dalla direttiva 91/156, era stato ben interpretato ed applicato nella norma interna.

L'azione rimettente del giudice italiano, suscitando particolare interesse, finì col destare parecchio scalpore in ambito giuridico, provocando le reazioni, in primis, del Governo Italiano che contestava la ricevibilità della richiesta di rinvio in quanto la questione era considerata irrilevante ai fini della causa principale; in secundis, la reazione della Commissione che, nelle proprie osservazioni scritte, ritenne ammissibile il rinvio, ma inutile ai fini della decisione del giudice nazionale la soluzione di domande pregiudiziali.

In merito alla diatriba tra giudice rimettente e Corte di Giustizia, assumono particolare rilevanza le opinioni espresse dall'Avvocato Generale Kokott , secondo cui la questione bisognava risolverla nel senso della ricevibilità. Il parere dell'Avvocato, infatti, parte dall'analisi del D.Lgs. n.22/97, atto che aveva ricompreso i rottami ferrosi nella nozione di rifiuto, e che pertanto riteneva penalmente punibile la condotta dell'imputato; ma la soluzione non poteva che assumersi solo con questa analisi dal momento che sorgeva l'ipotesi di applicazione della restrizione della nozione di rifiuto operata dall'art. 14 D.L. n. 138/02 e che avrebbe, al contrario, negato la rilevanza penale della condotta in esame.

In merito alla rilevanza della nozione di rifiuto e l'ambito di applicazione a norma degli Artt. 2 e 3 punto 1 direttiva 2008/98/CE va detto che la definizione di rifiuto non muta, riprendendola dall'atto precedente.

Se da un lato si assiste ad una riproposizione della nozione di rifiuto, dall'altra, tuttavia, si è ripreso il riferimento all'allegato I della direttiva 2006/12/CE, ove la definizione di rifiuto è preceduta da un elenco - non esaustivo - di sostanze od oggetti che, invece, "fa espresso riferimento all'elenco europeo dei rifiuti con due importanti precisazioni: l'inclusione di una sostanza o di un oggetto non significa che esso sia rifiuto in tutti i casi; al contrario, è vincolante per quanto riguarda la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi" .

Tornando alla definizione di rifiuto e alla sua analisi, assodato che la definizione del 1975 è stata riproposta integralmente anche dalla direttiva del 2008, ed la stessa è presente nel nostro ordinamento all'art. 183 del D. Lgs. 152/2006 (T.U.A.), la vera novità scaturita dall'atto comunitario del 2008 è l'esclusione del sottoprodotto e di altre determinate sostanze con particolari caratteristiche dal novero dei rifiuti.

Anche l'art. 183 T.U.A. definisce rifiuto come "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi".

Nel Testo Unico, a proposito di classificazione, è presente l'allegato D, consistente in un vero e proprio elenco di rifiuti c.d. CER , contraddistinti da un codice a sei cifre e per i rifiuti ritenuti "pericolosi" anche da un asterisco . Il codice va smembrato in due parti ai fini dell'identificazione del rifiuto: le prime due cifre identificano la fonte di provenienza dell'oggetto o sostanza; le altre quattro, invece, ne identificano la tipologia.

Descritta così, la nozione e la classificazione di rifiuto sembra essere tutto sommato esaustiva e di facile deduzione, ma in effetti restano numerose incognite in merito. Tra tutte, le problematiche legate alla conoscibilità dei "rifiuti non specificati altrimenti"; ma, purtroppo, l'attività del legislatore non è affatto facile in materia, soprattutto ove vede sorgere obblighi a principi predeterminati come quelli di legalità e di colpevolezza, che vincolano lo stesso a definire abbastanza precisamente gli ambiti di applicazione delle fattispecie penali, che in materia sono indissolubilmente legate all'ampiezza della nozione di rifiuto. Se da un lato i dubbi relativi alla "aleatorietà" del destinatario effettivo della fattispecie penale ha fatto sorgere numerose critiche in dottrina nei confronti del legislatore, occorre, dall'altro, precisare la puntuale e determinata qualificazione legislativa di rifiuto pericoloso come "rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del TUA" .

Il secondo comma dell'art. 185 individua, poi, altre esclusioni eccellenti, riservate però alla disciplina di altri atti od ordinamenti. Tra questi è bene ricordare:

- le acque di scarico;
- i sottoprodotti di origine animale e le carcasse di animali morti, disciplinati dal regolamento CE 1774/2002 .

Particolare rilievo assumono anche le esclusioni "eccellenti" dalla normativa dei rifiuti delle acque di scarico disciplinate dalla parte terza del T.U.A.

La nozione di "rifiuto liquido" è stata definita ed identificata in giurisprudenza nel solo caso di scarico indiretto, ossia quando si ha una interruzione durante il deflusso tra il luogo di produzione e l'immissione nel corpo recettore.

Per quanto riguarda la nozione di sottoprodotto, si è dato valore emblematico alla parte in cui si afferma l'attitudine dello stesso ad un "utilizzo diretto senza ulteriore successivo trattamento diverso dalla normale pratica industriale".

Si è parlato a vario titolo di T.U.A. (D. Lgs. 152/2006), per questa ragione bisogna, adesso, capirne la funzione ed esaminarne i rapporti con la Direttiva 2008/98/CE.

In decreto in parola poneva fine ad un caotico interventismo normativo che aveva portato all'emanazione di ben 18 decreti legge in soli tre anni: tale situazione aveva lo scopo di sottrarre dalla disciplina dell'allora vigente D.P.R. n. 915/82 "molti scarti", provenienti da lavorazioni industriali e non, che il decreto presidenziale annoverava come residui o materiali quotati in borse merci o in listini e mercuriali ufficiali.

La promulgazione del D. Lgs. n. 152/06 ha portato alla riscrittura di gran parte della disciplina dei rifiuti. Dalla prima lettura della relazione introduttiva si intuisce l'intenzione di unire le disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina e di raccogliere le norme emanate successivamente al "decreto Ronchi" anche in attuazione di specifiche norme comunitarie, si accenna alle difficoltà operative incontrate dagli operatori di settore e si manifesta l'intenzione di adottare soluzioni conformi alle indicazioni della Corte di Giustizia della CE. La realtà, però, contrasta con gli intenti del legislatore contenuti nella relazione. Non a caso dopo pochi mesi dall'emanazione, furono sollevate due questioni di legittimità costituzionale e, quello che doveva essere un intervento migliorativo, finì per presentarsi con numerosi errori e contraddizioni, come ad esempio definizioni diverse dello stesso oggetto oppure contenuti che presentano scarsa dimestichezza con la lingua italiana.

Il Decreto oggetto di questa analisi, nel 2008, si è visto poi, con la direttiva n. 98 del 19 novembre, fissare concetti universali in materia di nozioni di rifiuto e sottoprodotto, adeguando e risistemando, almeno in parte, la grande confusione che si era creata solo due anni prima. La direttiva consentì, quindi, un migliore approccio ad una materia già di per sé complessa, introducendo, d'altro canto, misure volte ad un rafforzamento della tutela ambientale attraverso la previsione di un minor impatto.

Le finalità della normativa in tema di rifiuti sono indicate nei primi articoli della parte IV del D.Lgs. n. 152/06. In particolare, l'art. 178 ricorda che la gestione dei rifiuti è un'attività di pubblico interesse avente lo scopo di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e che deve essere quindi effettuata con modalità tali da preservare l'integrità dell'ambiente e la salute umana: a questo scopo è prevista l'adozione di specifiche iniziative volte alla prevenzione e riduzione della produzione di rifiuti nonché della pericolosità dei rifiuti medesimi. Viene anche ricordato che lo smaltimento deve costituire la fase residuale della gestione, mentre va privilegiato il riciclo o qualunque altra azione volta a ottenere materie prime secondarie o ad usare i rifiuti come fonti energetiche.

Bisogna partire proprio dalla portata innovativa della tutela penale dell'ambiente nella direttiva 2008/99/CE, per cogliere il superamento delle lunghe diatribe sorte in seno all'Unione tra Commissione e Consiglio nella gestione dell'armonizzazione degli ordinamenti penali, poiché l'atto in parola rappresenta un vero e proprio "compromesso politico" tra i due organi comunitari ed un primo passo verso una tutela penale comune

di materie, in questo caso l'ambiente, particolarmente rilevanti per l'Unione; infatti, come si afferma in dottrina, tale atto rappresenterebbe “un parametro di riferimento per i futuri interventi dell’Unione in ambito penale” .

Per avere una più ampia visione della direttiva e comprenderne la sua portata occorre analizzare il background giurisprudenziale che ha reso possibile la sua emanazione. E' necessario, infatti, partire dall'analisi di due sentenze della Corte di Giustizia, la prima del 2005, relativa alla causa C-176/03, e la seconda del 2007, relativa alla causa C-440/05, che hanno rispettivamente sancito la facoltà dell'Unione di adottare atti al fine di avvicinare le legislazioni in materia ambientale e la possibilità di utilizzare nello specifico le direttive per assolvere alla funzione armonizzatrice ove, ovviamente, gli scopi con esse perseguiti appartengano ai principi fondamentali ed essenziali del TUE.

Con l'emanazione della direttiva in parola, il legislatore comunitario ha inteso "imporre" agli Stati Membri uno "standard minimo di tutela penale" in merito alle violazioni ambientali reputate più gravi, concedendo "la facoltà di valutare l'opportunità di ricorrere alla sanzione penale o piuttosto a sanzioni di natura amministrativa per la violazione di mere inosservanze di prescrizioni comunitarie in materia ambientale" ai singoli Stati Membri. Per quanto concerne l'elencazione di tali casi reputati particolarmente gravi e degni di tutela penale , all'art. 3 la direttiva indica le condotte che, "se commesse intenzionalmente o per grave negligenza", devono essere punite come reati.

Con il decreto legislativo n. 121 del 2011, l'Italia, o meglio il Consiglio dei Ministri italiano, ha recepito due direttive dell'Unione aventi rispettivamente oggetto "la tutela penale dell'ambiente" e "l'inquinamento provocato da navi" . Senza negare o dimenticare la portata innovativa della prima direttiva, bisogna sottolineare la delusione conseguente alcune modifiche apportate dal decreto 121/2011 nel recepire la direttiva n. 99 del 2008. Infatti, tra i caratteri che più hanno disatteso le aspettative bisogna ricordare, ad esempio, la scelta del legislatore "di mantenere la struttura della tutela penale dell'ambiente imperniata sulla fattispecie dei reati contravvenzionali di pericolo astratto" e la sussistenza di palesi problemi in relazione al principio di offensività .

Tra le principali novità introdotte dal D. Lgs. 121/2011 va assolutamente annoverata l'estensione della responsabilità amministrativa dipendente da reato degli Enti (ex D. Lgs. 231/2001) anche ai reati ambientali, con la conseguente previsione di introduzione di nuovi reati presupposto, stavolta in materia ambientale, ed ancora l'introduzione nel codice penale di due nuove figure di reati contravvenzionali: l'art 727 bis c.p. relativo alla tutela delle specie animali e vegetali selvatiche protette e l'art. 733 ter c.p. sul deterioramento di habitat.

Con il decreto legislativo 121/2011 il Governo, laddove non ha ritenuto opportuno introdurre nuove fattispecie penali in materia ambientale, dal momento che gran parte delle condotte indicate dalla direttiva erano già punite dall'ordinamento italiano a titolo di contravvenzioni, ha introdotto fattispecie criminose di pericolo astratto .

Dovendo fare il punto sulla "questione D. Lgs. 121/2011", tale atto si caratterizza per l'inserimento nell'ordinamento penale italiano di disposizioni di origine comunitaria, ed in particolar modo ci si riferisce al recepimento delle novità introdotte dalla direttiva 2008/99/CE, ma d'altro canto occorre evidenziare come nulla

si sia fatto di più oltre l'adempimento di doveri comunitari, lasciando l'intera materia dei reati ambientali in un evidente disordine laddove invece si necessitava di una riorganizzazione globale del sistema .

L'art. 3 della direttiva 2008/99/CE predispone l'elenco di quelle gravi violazioni ambientali le cui condotte sono reputate meritevoli di sanzione penale ed è stato recepito nel nostro ordinamento attraverso l'introduzione di due nuovi articoli disciplinanti altrettante "fattispecie contravvenzionali". Si tratta dell'art. 727 bis c.p. , in adempimento della previsione di cui all'art. 3 lett. f della direttiva, e dell'art 733 bis c.p. , così come disposto dall'art. 3 lett. h . Per quanto riguarda le altre condotte meritevoli di sanzione penale previste dalle altre lettere dell'art. 3, esse risultavano già disciplinate e opportunamente sanzionate dall'ordinamento interno.

L'art. 727 bis c.p. tutela "l'uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette"; l'art. 733 bis c.p., invece, punisce il reato di "distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto".

Partendo dall'analisi del primo reato, balza immediatamente agli occhi la clausola di riserva con cui l'art. 727 bis c.p. comincia, "salvo che il fatto non costituisca più grave reato", che comporta il "prevalere di fattispecie interferenti punite più severamente" come nel caso in cui la tutela dell'uccisione di animali rientri nelle competenze dell'art. 544 bis c.p., reato punito severamente con la reclusione fino a 18 mesi.

Il secondo comma dell'art. 727 bis c.p. punisce con l'ammenda fino a 4000 Euro "Chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta". Una scelta del legislatore, questa, che ad una più approfondita analisi risulta poco felice data la possibilità di obblare il delitto pagando solo un terzo dell'ammontare massimo (4000 Euro), facendo venire meno, quindi, la richiesta comunitaria di adottare sanzioni efficaci, adeguate e dissuasive.

D'altro canto la dottrina interna si chiede se sia opportuno imporre già in sede europea la determinazione di pene adeguate a illeciti che potrebbero essere, a questo punto, anche seriamente irrogate con sanzioni amministrative capaci di dissuadere dal commettere le condotte incriminate senza però "scomodare le risorse ed i tempi della giustizia penale" .

Per consentire una migliore comprensione dell'ambito di applicazione dell'art. 733 bis c.p. occorre, preliminarmente, individuare ed analizzare il concetto di "habitat in un sito protetto" .

Innanzitutto, bisogna precisare la natura bivalente di habitat, una normativa (così come definite dalle norme) e l'altra "naturalistica" (ossia cosa comunemente si intende in natura con questo termine). Appurata la duplice natura del significato di habitat, si passa ora all'analisi meramente tecnica dell'art. 733 bis c.p. Bisogna infatti chiarire adesso la valenza della fattispecie introdotta con il sopra citato articolo, che sembra abbracciare la disciplina di diverse condotte come, per esempio, quelle di distruzione nonché di deterioramento, laddove per valutare quest'ultimo occorre non una semplice analisi quantitativa dell'incidenza della condotta criminosa sul bene quanto piuttosto, da un punto di vista funzionale, valutare come il deterioramento stesso abbia compromesso lo stato di conservazione dell'habitat. Tale compromissione rientrerebbe comunque nell'ambito delle condotte criminose anche nel caso di un possibile ripristino dello stesso habitat, subordinate però all'intervento dell'uomo.

Il legislatore comunitario auspicava un intervento finalizzato a prevedere, o in taluni casi ad inasprire, le pene volte a combattere la grave piaga della criminalità ambientale, che i sistemi sanzionatori nazionali non erano in grado, fino ad allora, di fermare.

Una norma che si è dimostrata ricca di assurdità. Ciò che però accalora in modo particolare lo scrivente è l'ambito di applicazione della stessa norma, laddove, appunto, essa sembra limitare i suoi effetti all'interno del solo sito protetto. Ci si chiederà, a questo punto, quanto conveniente sia stata la scelta operata dal legislatore. In effetti, come, relativamente all'art. 727 bis c.p. si evidenzia disparità di tutela tra specie di animali comuni ed in via d'estinzione, con una evidente carenza nei confronti dei secondi, allo stesso modo sembra operare l'art. 733 bis c.p. in materia, stavolta, di tutela di habitat in siti protetti ed habitat in siti non protetti. Per chiudere la discussione con le idee chiare, viene proposto l'esempio del danneggiamento dell'habitat di acque pubbliche, e non quindi in un sito protetto, gravemente perseguito dall'art. 635, comma 2, c.p. con la reclusione da 6 mesi a 3 anni.

Indi, per assurdo, se un soggetto danneggiasse acque pubbliche appartenenti ad un habitat interno ad un sito protetto rischierebbe di essere punito con semplici ammende, o meglio rischierebbe di esser sanzionato per aver commesso un "reato minore", allo stesso modo se quelle acque non fossero state ricomprese in un habitat di un sito protetto, lo stesso sarebbe stato adeguatamente colpito da condanne ben più gravose.

Un discorso particolare merita la previsione della responsabilità amministrativa dipendente da reato ambientale ex D.Lgs.231/2001, ed ancora una volta, anche in questa chiave occorre tenere ben a mente l'importanza della direttiva 2008/99/CE.

Per quanto paradossale possa sembrare, per compiere una giusta analisi della portata innovativa della direttiva n. 99 del 2008 nell'ambito delle responsabilità amministrative degli enti, è necessario prima effettuare una breve premessa in merito al rapporto tra legge delega 300/2000 e d. lgs. 231/2001.

Infatti, uno degli aspetti del legislatore delegato particolarmente criticati fu proprio quello di non aver dato esecuzione alla delega ove prefigurava ambiti di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche "in relazione alla commissione dei reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio". Ebbene sembra quasi che al legislatore italiano sia servito quasi un decennio e l'intervento dell'Unione Europea per colmare la lacuna relativa a previsioni di reati presupposto di condotte lesive del bene ambiente.

E per capire la piccola rivoluzione operata in seno al D. Lgs. 231/2001 bisogna adesso partire dall'analisi della portata della direttiva 2008/99/CE, ed in particolare dell'art. 6 che impone agli Stati membri di provvedere "affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli artt. 3 e 4 della direttiva stessa". Il successivo art. 7 chiede che siano adottate "le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell'art. 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive". per dare attuazione a tali disposizioni l'art. 19 della legge 96/2010 ha delegato il Governo al recepimento delle due direttive, prevedendo espressamente l'estensione delle disposizioni di cui al d.lgs. 231/2001 ai reati a tutela dell'ambiente contemplati nelle direttive.

La portata innovativa della direttiva in commento è senza ombra di dubbio l'introduzione della responsabilità amministrativa dipendente da reati ambientali commessi a vantaggio o nell'interesse dell'ente .

Il sistema di imputazione della responsabilità soggettiva derivante dall' infrazione di norme poste a tutela dell'ambiente non è certo di agevole accesso, infatti tra posizioni di garanzia ed principi di punibilità si può facilmente incorrere in meccanismi abbastanza complessi del diritto penale dell'ambiente, in particolar modo quando sono chiamate in causa le norme contravvenzionali tipiche del d. lgs. 152/2006 .

Proprio in virtù di questa complessità, la giurisprudenza ha analizzato con maggiore attenzione i criteri da porre alla base della corretta e completa identificazione delle posizioni di garanzia .

Relativamente all'ambito soggettivo di applicazione del combinato legislativo 152/2006 e d. lgs. 231/2001 è sufficiente richiamare il disposto introduttivo del Dpr 231/2001 “Il presente decreto legislativo disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato. Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica. Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale” .

Una particolare analisi merita, in ultima istanza, l'art. 25-undecies D. Lgs.231/2001. Esso contiene un elenco di reati-presupposto, estrapolati dal Testo Unico Ambientale, che secondo le Commissioni parlamentare di allora risultava ricco di illeciti di natura soltanto formale e ridimensionato menzionato rispetto a quanto previsto dallo schema del decreto del 7 aprile 2011 .

Per quanto attiene il settore dell'inquinamento atmosferico, l'art. 25 undecies rimanda alla sola fattispecie di reato di superamento dei valori limite di emissione e dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla normativa di settore .

Resta comunque l'amaro in bocca per la mancata previsione della responsabilità dell'ente per morte o lesioni dovuti alla violazione di quelle stesse imposizioni formali che costituiscono fattispecie autonoma.

Una previsione in tal senso avrebbe colmato il gap di tipicità del reato che comunque caratterizza le conseguenze dannose di molte condotte che finiscono con l'essere soltanto moralmente opponibili alle condotte degli enti e che continuano a non poter essere, d'altro canto, opposte in giudizio affinché il procedimento espliciti i suoi effetti sanzionatori su questi modus agendi, che comunque, restano criminali.

La legge n. 68 del 22 maggio 2015, ultima arrivata in materia di diritto penale dell'ambiente, si caratterizza fortemente per il prevedere "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente".

Il continuo ricorrere in giurisprudenza al disastro innominato ha costretto il legislatore in primis ad introdurre nel codice penale due nuove figure delittuose, inquinamento ambientale e disastro ambientale, ed in secundis ha provveduto a raccordarle alle norme del TUA e ad adattare per favorire una buona tenuta e armonizzazione di tutto il sistema penal-ambientale.

La legge 68/2015 è composta da tre articoli e la parte fondamentale attorno a cui è costruita tutta la riforma è proprio l'art. 1 di detta legge. In esso, l'insieme delle norme che lo compongono, introducono, a tutti gli effetti, nel codice penale il titolo VI bis che si caratterizza per contenere cinque nuove fattispecie di reato : inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica. A questi nuovi delitti si accompagna la previsione di un'altra novità: il ravvedimento operoso.

Va detto pure che sono state introdotte importanti novità anche in materia di reati ambientali presupposto e alla relativa responsabilità amministrativa degli enti, e quindi si è operata anche una revisione dell'art. 25 undecies del d. lgs. 231/2001.

Insomma, concludendo, è palese innanzitutto l'influenza che il diritto comunitario ha avuto nel procedimento di formazione del diritto penale dell'ambiente come materia non marginale all'ordinamento italiano ma piuttosto come parte integrante dello stesso.

Per quanto riguarda più direttamente questa disciplina ci troviamo ormai dinnanzi ad un complesso di leggi ben articolato e approfondito, in grado di disciplinare ogni condotta lesiva del bene ambiente e sanzionare ogni soggetto autore del reato .

Va comunque ricordata l'amarezza per una disciplina, sia perdonata la critica personale, e per un sistema sanzionatorio troppo poco incisivo, soprattutto sulle persone fisiche, vista comunque la permanenza nel sistema penal-ambientale di numerosissimi reati obblabili, disposizioni che in effetti stridono con l'importanza e la rilevanza del bene ambiente.

C'è però da dire che proprio l'inserimento del titolo VI bis nel codice penale ad opera della legge n. 68 del 22 maggio 2015, offre una disciplina più rigida e ferrea proprio di queste condotte maggiormente lesive dell'ambiente e, da un lato, rende concreta quella speranza di una disciplina più incisiva ed adeguata al valore del bene tutelato.