

NUOVA DIRETTIVA AMBIENTALE

La Commissione ha annunciato un'iniziativa di modifica della Direttiva 99/2008 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19.11.2008 sulla protezione dell'ambiente.

Con tale Direttiva sono state statuite, sia per le persone fisiche, che per quelle giuridiche (e anche nei confronti degli intenzionali favoreggiatori o istigatori), sanzioni "efficaci, proporzionali e dissuasive" in ordine a nove tassative categorie di condotte illecite, purché poste in essere intenzionalmente o per grave negligenza. Dette condotte illecite riguardano: i rifiuti, le sostanze o radiazioni ionizzanti, gli impianti in cui si svolgono attività pericolose, i materiali nucleari o altre sostanze radioattive pericolose, le sostanze che riducono lo strato di ozono, le specie animali o vegetali selvatiche, i siti protetti.

La Direttiva, detta eco-crime, riconosce rilevanza penale solo a comportamenti concretamente pericolosi o dannosi per la risorsa ambientale o per l'integrità fisica dell'uomo, riservando alle violazioni meramente formali l'area dell'illecito amministrativo. In definitiva essa introduce un modello di diritto penale ambientale incentrato sul danno piuttosto che sul pericolo.

La Commissione ha valutato la direttiva nel 2019/20 e riscontrato che la stessa non ha raggiunto pienamente i suoi obiettivi nella pratica.

Invero, sebbene la direttiva abbia creato un quadro comune dell'UE per i principali crimini ambientali, alcuni elementi nelle definizioni dei reati ambientali di cui all'articolo 3 della DCE lasciano spazio a interpretazioni giuridiche divergenti che potrebbero ostacolare la cooperazione internazionale e creare incertezza.

L'obiettivo dell'iniziativa è una valutazione d'impatto che analizzerà come rafforzare le disposizioni della Direttiva.

La Commissione ha precisato che dovranno essere affrontati i seguenti argomenti:

1. chiarimenti di alcuni termini giuridici ed elementi qualificanti utilizzati nell'articolo 3 della direttiva (ad esempio "danno sostanziale");

2. cooperazione transfrontaliera e coordinamento delle autorità di contrasto e giudiziarie ad esempio, con l'istituzione di punti focali per la criminalità ambientale, la previsione di un elenco di strumenti investigativi transfrontalieri che dovrebbero essere disponibili negli Stati membri per contrastare la criminalità ambientale, con obblighi per le autorità degli Stati membri di cooperare tra loro e con le agenzie dell'UE incaricate di facilitare la cooperazione transfrontaliera come Europol, OLAF ed Eurojust;

3. raccolta, condivisione e comunicazione di dati statistici sulla criminalità ambientale (indagini, azioni penali, sentenze giudiziarie, casi archiviati, sanzioni imposte, coinvolgimento di imprese e criminalità organizzata).

Le opzioni individuate sono:

-l'abrogazione della direttiva, lasciando agli Stati membri la facoltà di decidere il modo migliore per affrontare i crimini ambientali nel proprio Paese;

-la modifica della direttiva;

-chiarimenti con riferimento ai termini giuridici utilizzati nell'articolo 3 della DCE;

-un coordinamento delle attività di contrasto di diverse autorità degli Stati membri;

-la raccolta, l'elaborazione e condivisione di dati statistici sulle indagini e sanzioni delle diverse tipologie di reati ambientali commessi;

-un'analisi comparativa delle pratiche sanzionatorie negli Stati membri;

-la formazione professionale e sensibilizzazione (ad es. Sviluppo e promozione di moduli di formazione);

-la promozione dell'attuazione pratica della direttiva.

Una valutazione d'impatto esplorerà le diverse opzioni e le confronterà dopo aver valutato il loro probabile impatto, in termini di efficacia, coerenza ed efficienza e calcolo dei costi / benefici attesi per gli Stati membri.

La legislazione italiana

Per quanto concerne la posizione italiana, deve premettersi che la direttiva in questione è stata recepita con il decreto legislativo 7 luglio 2011 n. 121. Con l'emanazione del menzionato decreto legislativo si sono introdotte nel codice penale due nuove fattispecie incriminatrici (gli articoli 727 bis e 733 bis), riferite rispettivamente all'uccisione, distruzione, prelievo o possesso di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette e al danneggiamento di habitat all'interno di un sito protetto. Il decreto attuativo n. 121/2011 ha avuto però il merito non trascurabile di estendere la responsabilità amministrativa degli enti in conseguenza di reato a numerose fattispecie di reati ambientali, fino ad allora esclusi, con la previsione non solo di sanzioni pecuniarie amministrative (quantificate in quote) anche molto severe (fino ad 800 quote pari al valore di € 1.239.200), ma pure di sanzioni interdittive temporanee, fino all'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività per le aziende utilizzate in maniera stabile (con 'scopo unico e prevalente') per infrangere le norme sul traffico dei rifiuti.

Il completo recepimento della direttiva 2008/99/CE è avvenuto con la legge 22 maggio 2015, n. 68. La legge, molto importante per la tutela dell'ambiente, ha introdotto nel codice penale, cinque delitti (**inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica**) e poi una serie di aggravanti e sconti di pena. Tra le altre varie previsioni, certamente significative sono: il raddoppio dei termini prescrizionali per i nuovi delitti; la specifica disciplina della confisca, anche per equivalente; l'obbligo del condannato di recuperare o ripristinare lo stato dei luoghi; l'obbligo a carico del Procuratore della Repubblica precedente di dare notizia delle indagini al Procuratore nazionale antimafia; la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione estesa ai condannati per i maggiori delitti ambientali; la modifica, con riferimento ai reati ambientali, del menzionato decreto legislativo n. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, con la previsione di sanzioni pecuniarie ancora più elevate (per i delitti associativi, fino a € 1.549.000, pari a mille quote); l'introduzione nel T.U.A. di un particolare procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni ivi previste, che non abbiano cagionato danno o pericolo per le risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette; la modifica della disciplina sanzionatoria relativa alle violazioni della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, prevista dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150.

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

Il secondo delitto previsto dalla legge n. 68/2015 è il disastro ambientale che punisce più gravemente chiunque, sempre 'abusivamente', provochi l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, irreversibile o comunque difficilmente eliminabile, ovvero offenda la pubblica incolumità.

È stato poi introdotto dalla legge n. 68/2015 il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, che punisce una miriade di condotte (cessione, acquisto, ricezione, detenzione, importazione, esportazione, trasporto, abbandono, ecc.) aventi ad oggetto tale materiale. Un altro delitto previsto dalla legge in esame è quello di impedimento del controllo, che si realizza negando o ostacolando l'accesso ai luoghi agli organi di vigilanza e controllo, ovvero mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, comportamenti tutti finalizzati ad intralciare, eludere o impedire l'attività istituzionale di accertamento di responsabilità in materia ambientale.

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

Aldilà di questi cinque nuovi delitti introdotti nel codice penale la legge in esame prevede anche un'ipotesi aggravata di associazione per delinquere, quando uno o più di questi delitti costituisca lo scopo, esclusivo o concorrente, dell'associazione stessa. E anche l'associazione di tipo mafioso,

ipotesi criminosa specifica del nostro ordinamento, è punita più gravemente se finalizzata a commettere uno di tali delitti ovvero “all’acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale”. Questa norma riveste particolare importanza se si considera che in Italia il fenomeno delle cosiddette ecomafie - sorto alla fine degli anni '80 - è sempre più allarmante.

Sono poi previste rilevanti diminuzioni di pena (ravvedimento operoso) per l'imputato che ponga in essere condotte riparatorie, e cioè che si adoperi al fine di evitare conseguenze ulteriori del delitto ovvero provveda concretamente ad ovviare o eliminare i danni prodotti (messa in sicurezza, bonifica, ripristino dello stato dei luoghi), o anche che collabori con l'autorità procedente per la ricostruzione del fatto e l'individuazione dei suoi autori.

Tutto ciò premesso, l'iniziativa della Commissione di modifica della direttiva, nei termini sopradescritti, appare a condivisibile ed auspicabile, anche alla luce dell'applicazione pratica della legislazione nazionale.

Certamente la collocazione dei maggiori delitti ambientali nel codice penale, la previsione per essi di pene edittali molto severe, l'adozione di un'aggravante ambientale per qualsiasi reato, la configurazione di speciali tipologie di associazioni criminali, la dilatazione dei termini prescrizionali hanno rivelato l'intenzione del legislatore italiano di dare piena attuazione alla direttiva 2008/99/CE, rafforzando la risposta punitiva nei confronti della criminalità ambientale.

Ma, pur volendo ritenere che la direttiva sia stata trasposta al meglio nel nostro ordinamento, egualmente si dubita sul raggiungimento dei risultati previsti, e cioè che effettivamente si sia riusciti a realizzare un rafforzamento complessivo del sistema di prevenzione e repressione delle offese ecologiche. Ciò per diverse ragioni, per lo più riconducibili alla formulazione della direttiva stessa piuttosto che al suo recepimento.

Invero, la direttiva impone ipotesi criminali di danno (o di pericolo concreto) e non di semplice pericolo, il che rende impercorribile la strada dell'anticipazione della soglia della tutela.

E' evidente che, quando più le norme sono caratterizzate da indeterminatezza, tanto maggiore è il margine di discrezionalità da riconoscersi all'interprete, con il rischio concreto di oscillazioni ermeneutiche incidenti alla fine sulla certezza del diritto, per cui l'intero sistema repressivo in materia ambientale potrebbe risultarne indebolito.