

## Le nuove prospettive del diritto penale ambientale nel quadro della recente Direttiva (UE) 2024/1203. Profili introduttivi

di Luca Mazza

**Abstract:** *The new perspectives of environmental criminal law in the framework of the recent Directive (EU) 2024/1203. Preliminary aspects* – This study aims to analyse, starting from the legal notion of environment present among the fundamental principles of the Italian Constitution, the new perspectives of environmental criminal protection, through the current adoption of a model of advance protection, in connection with the effectiveness of the precautionary principle. In this regard, the content of Directive (EU) 2024/1203, issued on 11 April 2024, which reforms the criminal protection of the environment, will be analysed in relation to the possible implementation of the new crime of “*ecocide*”, also in consideration of the recent sentence issued by the European Court of Human Rights in the case *Cannavacciuolo and others v. Italy*.

**Keywords:** Environmental criminal protection; Precautionary principle; Directive (UE) 2024/1203; Ecocide; Terra dei Fuochi

### 1. L’ambiente quale principio costituzionale fondamentale: alla ricerca di una concezione eco-centrica

La prima domanda che ci si pone nel momento in cui si pensa alla tutela ambientale, non solo di declinazione penalistica, è: cosa s’intende per ambiente?<sup>1</sup> Autorevole dottrina afferma che «l’incertezza definitoria dell’ambiente in sé (sotto il profilo etico, scientifico e metodologico) è essa stessa condizione di una strutturale complessità che genera conflitto [...] una confusione tra valori e competenze»<sup>2</sup> manifestatasi anche nell’ambito del contenzioso ambientale, alla continua ricerca di esigenze unitarie e *standard* di tutela minimi inderogabili ma, parallelamente, bisognosa di profili di differenziazione ed autonomia.

---

<sup>1</sup> “Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni.”. Corte Cost., 28/05/1987, n. 210.

<sup>2</sup> N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi.it*, 2022, 242.

Ebbene, non stupirà che più di un indizio definitorio in tal senso possiamo ricavarlo dalla consolidata giurisprudenza costituzionale. Difatti, è stato proprio il Giudice delle leggi a fornire una visione costituzionalmente orientata al tema ambientale della “*tutela del paesaggio*” di cui all’art. 9 Cost., definendo il paesaggio non più come somma delle “*bellezze naturali*”<sup>3</sup>, bensì quale totalità di “*elementi naturali ed umani attinenti alla forma esteriore del territorio*”<sup>4</sup> che ricevono tutti tutela costituzionale sia se intesi singolarmente, sia qualora ricondotti al valore unitario “*ambiente*”<sup>5</sup>.

A ciò si aggiunga che, fino alla riforma del Titolo V, l’ambiente non era mai stato neppure espressamente menzionato in Costituzione. L’art. 117, co. 2, lett. s), come novellato nel 2001, ha poi inserito la “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*” tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, andandosi a collocare quale conseguenza logico-giuridica della stessa giurisprudenza costituzionale in tema ambientale, le cui pronunce avevano dato vita ad una sorta di “*diritto costituzionale dell’ambiente*”, di origine pretoria e casistica, che pagava il dazio di una mancata teorizzazione a livello costituzionale.

Inoltre, nonostante la competenza statale esclusiva, la stessa Consulta<sup>6</sup> considerava la tutela ambientale sì un valore costituzionalmente protetto ma anche una materia “*trasversale*”<sup>7</sup>, impossibile da delimitare tecnicamente all’interno della sola potestà legislativa statale, in quanto trattasi di materia che si intreccia con più interessi, alcuni di competenza regionale, provinciale e locale, secondo l’approccio multilivello<sup>8</sup>, spettando sempre allo Stato le determinazioni basilari per garantire una disciplina uniforme ed inderogabile su tutto il territorio nazionale<sup>9</sup>.

Ad oggi, il riconoscimento dell’ambiente quale valore e principio costituzionale fondamentale<sup>10</sup> è teorizzato in Costituzione attraverso la

<sup>3</sup> Corte Cost., 06/05/1976, n. 106.

<sup>4</sup> Corte Cost., 03/03/1986, n. 39.

<sup>5</sup> Corte Cost., 30/12/1987, n. 641 (in senso conforme e più recentemente si v. Corte Cost., 16/07/2019, n. 179).

<sup>6</sup> Corte Cost., 26/07/2022, n. 407.

<sup>7</sup> S. Calzolaio, *L’ambiente e la Riforma del Titolo V (Nota breve a due Sentenze contrastanti)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 giugno 2003, 1 ss.

<sup>8</sup> Per un approfondimento sulla nozione di “*diritto ambientale multilivello*”, ossia sulla capacità strutturale del diritto ambientale ad escludere qualsivoglia approccio monista basato sulla prevalenza di un livello di normazione sugli altri, si v. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, Bologna 2022, 49 ss.

<sup>9</sup> A. Roccella, *Autonomie speciali e tutela dell’ambiente (nota a Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, con richiamo anche a n. 380 del 2007)*, in *Regioni*, 2008, 373 ss.

<sup>10</sup> L’individuazione dell’ambiente quale principio costituzionale da tutelare (al pari, ad esempio, del principio democratico o di laicità) non è stato esente da critiche. Altri progetti di revisione costituzionale, infatti, qualificavano l’ambiente quale oggetto di un diritto fondamentale della persona e della collettività, non come valore costituzionale. Al di là della tecnica stilistica utilizzata, la modifica non sarebbe stata né corretta né efficace. Se si parte dall’assunto secondo cui la materia ambientale è trasversale e si intreccia con molteplici ed opportuni interessi degni di tutela da individuare caso per caso, si evince che l’ambiente stesso non potrebbe essere considerato oggetto di un diritto soggettivo azionabile predeterminando aprioristicamente il suo contenuto. La scelta di modificare l’art. 9 Cost. e rendere, perciò, l’ambiente uno dei valori e principi costituzionali, è pienamente in linea con la

modifica degli artt. 9 e 41 Cost.<sup>11</sup>, avvenuta con la Legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1. Tale scelta epocale pone la nostra Costituzione, secondo un approccio sincronico, nell'ambito delle c.d. “*Costituzioni Ambientali Revisionate*”, ossia testi costituzionali che si caratterizzavano, inizialmente, per l'assenza di norme dedicate alla tutela dell'ambiente, ma che hanno subito almeno un processo di revisione costituzionale tramite il quale sono stati inseriti uno o più articoli di natura ambientale che, tuttavia, devono armonizzarsi all'interno di una struttura e di un contesto costituzionale già fissato<sup>12</sup>.

L'attuale art. 9 Cost., comma terzo, aggiunto proprio dalla riforma, prevede che la Repubblica<sup>13</sup> “*tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*”; l'art. 41 Cost., invece, aggiunge al secondo comma la previsione secondo cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi “*in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”, disponendo al terzo comma che l'attività economica, sia pubblica che privata, debba essere coordinata a fini non solo più sociali ma anche “*ambientali*”. Rimanendo sulla disamina dell'art. 9 Cost., vi è da rilevare l'ingresso di due nuovi oggetti di tutela quali la biodiversità e gli ecosistemi.

A prescindere da una mera riflessione linguistica circa la formula prescelta<sup>14</sup>, è precipuo qui lo scopo del legislatore costituzionale: fornire una guida comune a tutti i livelli per una piena tutela dell'ambiente, incorporando (ma citando) anche gli ecosistemi e la biodiversità.

---

nozione stessa dell'ambiente come definita dalla giurisprudenza costituzionale. M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, 2021, 3, 305 ss.

<sup>11</sup> In particolare, una spinta alla novella costituzionale deriva dalla questione ILVA; la riforma, difatti, è volta anche a bilanciare la tutela dell'ambiente e della salute umana con l'attività economico-produttiva. Sul punto, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 85 del 9 maggio 2013, aveva affermato il principio – non soddisfacente in materia – secondo cui la tutela dell'ambiente e della salute, nel caso di specie, dovevano essere bilanciati con altri beni di rango costituzionale, quali l'iniziativa economica o il diritto al lavoro, nell'ambito di una dialettica rimessa alla discrezionalità politico-amministrativa; tale bilanciamento, tuttavia, nel caso ILVA, non risultava travalicare il limite della manifesta irragionevolezza. G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, 7; L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 2022, 197 ss.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione delle basi teoriche del diritto costituzionale dell'ambiente in chiave comparata, si v. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., 89 ss.

<sup>13</sup> La scelta del soggetto “*Repubblica*” anziché “*Stato*” non è frutto di casualità, in quanto il legislatore costituzionale ha voluto qui onerare del compito di tutela tutte le istituzioni pubbliche. Una scelta perfettamente in linea con la conclamata natura “*trasversale*” della materia ambientale.

<sup>14</sup> Secondo Frosini, la scelta di riformare uno dei principi fondamentali della Costituzione ha creato un precedente pericoloso nell'ambito delle revisioni costituzionali. T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, 3.

Da ultimo, di notevole spessore appare il riferimento alle “*generazioni future*” che rimanda alla dimensione intrinsecamente intergenerazionale ed intertemporale delle politiche ambientali<sup>15</sup>; una scelta non nuova se si guarda all’art. 20a della Legge Fondamentale tedesca, il cui richiamo implica una responsabilità ambientale dell’uomo sempre più imminente ed attuale, considerati i risvolti negativi dell’attività antropogenica sulla natura nell’era dell’Antropocene<sup>16</sup>, specie in riferimento all’incessante sfida derivante dal *climate change* che impone agli Stati membri dell’UE di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, sostenuto, nell’ambito di una vera e propria “*environmental justice*”<sup>17</sup>, da un risoluto “*climate litigation*”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 309 ss.

<sup>16</sup> La definizione di Antropocene, la cui paternità viene assegnata a Paul Crutzen, designa «l’era geologica contemporanea in cui l’impatto ecologico dell’umanità sta determinando un radicale cambiamento dell’atmosfera e, più in generale, un degrado delle basi naturali della vita sulla terra». D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, cit., 8.

Per un approfondimento sullo studio dell’era antropocenica, oltre il succitato testo di Amirante, si v. M. Di Paola, G. Pellegrino, *La Terra reinventata. Etica dell’ambiente e Antropocene*, in *Sem. Studi e Ricerche Geograf.*, 2, Luglio-Dicembre 2018, 85 ss.; R. Eckersley, *Geopolitical Democracy in the Anthropocene*, in 65 *Pol. Studies* 983 (2017).

<sup>17</sup> In accordo con Amirante, la nascita della “*giustizia ambientale*” è da ricondurre a quei «movimenti popolari impegnati nella rivendicazione di “*giustizia sociale*” in relazione alla fruizione dell’ambiente ed alle relative discriminazioni, soprattutto nei confronti delle categorie sociali svantaggiate». D. Amirante, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India*, in questa *Rivista*, 2018, 955.

<sup>18</sup> Per un approfondimento in tema di *climate change litigation*, si v. F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull’invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *Rivista di BioDiritto*, 2022, 157 ss.; S. Baldin, P. Viola, *L’obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE*, 2021, 597 ss.; E. Buono, C. Pizi, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l’elaborazione di strumenti partecipativi*, in questa *Rivista*, 2023, 1943 ss.; M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in questa *Rivista*, 2020, 1345 ss.; L. Colella, *Democrazia, transizione climatica e generazioni future. Brevi riflessioni in chiave comparata*, in L.M. Pepe, *Democrazia e transizione ambientale Esperienze euro-mediterranee. Atti del Convegno Internazionale di Studi 14 ottobre 2023 Sede ITS Bact Academy, Napoli, Vatolla*, 2023, 80 ss.

Tra l’altro, la stessa Sent. n. 105 del 7 maggio 2024 emessa dalla Corte Costituzionale – che si analizzerà in seguito, di tutt’altra rilevanza, anche per i profili sottesi al caso di specie e per la diversa giurisdizione, rispetto alla decisione del Tribunale di Roma pronunciata il 26 febbraio 2024 nel c.d. “*Giudizio Universale*”, il primo caso climatico italiano – rafforza quanto affermato dalla Corte EDU lo scorso 9 aprile 2024 nel caso *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland*. Per un approfondimento sulla pronuncia europea, si v. F. Gallarati, *L’obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in questa *Rivista*, 2, 2024, 1457 ss.; A. Osti, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo (per non tacer degli altri)*, in *Rivista di BioDiritto*, 2023, 237 ss.

Sulle altre due pronunce “gemelle” del 9 aprile 2024 – ossia quelle di inammissibilità emesse nei casi *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati* e *Carême c. France* –

## 2. L'accessorietà del diritto penale ambientale: un modello di tutela integrata e anticipata

Dopo aver inquadrato la nozione giuridica di ambiente, quale valore e principio di derivazione specialmente costituzionale e giurisprudenziale, occorre soffermarsi sul medesimo concetto dal punto di vista del diritto penale, poiché è necessario al fine di fornire un quadro completo degli interessi ambientali penalmente rilevanti.

In tale contesto, l'ambiente, considerato nelle sue varie componenti, è oggetto di protezione penale su due diversi livelli: in primo luogo, attraverso una chiave di lettura eco-centrica, la disciplina penalistica concentra la sua tutela su ciò che sono i vari segmenti ecologici dell'ambiente, ossia i suoi elementi naturali come l'acqua, l'aria o il suolo; in secondo luogo, invece, è finalizzata alla salvaguardia della salute umana ovvero dei suoi interessi e solo incidentalmente ha il fine di proteggere il bene giuridico “*ambiente*”, in coerenza con la visione antropocentrica.

In realtà, le suindicate ottiche di tutela coincidono necessariamente, non essendoci ordinamento giuridico esistente che non possa definirsi di natura antropocentrica; caratteristica, quest'ultima, di un diritto storicamente nato sì dall'uomo per l'uomo, ma finalizzato anche a tutelare interessi non prettamente umani, in virtù di un c.d. “*eco-centrismo moderato*”<sup>19</sup>.

Segnatamente, tali livelli di tutela emergono, in primo luogo, dalla connessione del diritto penale dell'ambiente con la sottesa disciplina amministrativa, attorno alla quale si è concretizzata la teoria dell'accessorietà<sup>20</sup> del diritto penale a quello amministrativo in materia ambientale<sup>21</sup>; collegamento dipeso dal rapporto tra protezione anticipata dell'ambiente e tutela della salute umana, anche in relazione all'uso delle risorse naturali da parte dell'uomo, la cui regolazione è subordinata a procedure e prescrizioni, in parte fissati dalla legge, in parte demandati ad organi amministrativi.

A ciò, inoltre, si aggiunge una diversa salvaguardia penale dell'ambiente, la c.d. “*tutela di funzioni*”<sup>22</sup>, che non integra la protezione di

---

e sulla loro importanza per lo studio della giurisprudenza connessa al cambiamento climatico antropogenico, si v. E. Buono, P. Viola, *Climate Litigation Strategy, alcuni apparenti insuccessi e il talento della Corte EDU: quando una dichiarazione di inammissibilità vale una pronuncia di accoglimento*, in questa *Rivista*, 2024, 1397 ss.

<sup>19</sup> C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, cit., 16 ss.

<sup>20</sup> Secondo Rotolo, «l'ambito normativo in considerazione può essere considerato espressione del *Verwaltungsstrafrecht*: in particolare ciò emerge nella costruzione delle fattispecie incriminatrici, mediante il rinvio operato ad atti o provvedimenti amministrativi. D'altra parte, l'accessorietà dell'intervento penale alla regolamentazione operata in quella sede risponde essenzialmente alla specifica esigenza di bilanciamento tra diversi valori: non soltanto quelli direttamente legati alla protezione delle risorse ambientali e della salute, ma anche quelli riconducibili allo svolgimento di attività di interesse per l'uomo che, dunque, possono risultare in competizione tra loro». G. Rotolo, *Modelli 'dinamici' di tutela dell'ambiente e responsabilità penale: problemi e prospettive*, in *Jus*, 2016, 1, 124 ss.

<sup>21</sup> C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino 2021, 9.

<sup>22</sup> Con l'espressione “*tutela di funzioni*” ci si riferisce ad un'anticipazione della tutela penale rispetto a condotte che, di per sé, non danneggiano il bene finale, limitandosi

beni giuridici singolarmente considerati, bensì di funzioni amministrative, in modo da creare una tutela anticipata<sup>23</sup> dell'ambiente di deriva convenzionale<sup>24</sup> e pan-penalistica<sup>25</sup>. In un siffatto contesto, è pacifico che il deterioramento di una componente ambientale passa necessariamente mediante la violazione di una norma amministrativa, settoriale oppure di portata generale, non essendo rilevante, a tal fine, la mera trasgressione di atti di *soft law*, quali raccomandazioni o circolari<sup>26</sup>.

Tale necessaria interdipendenza del diritto penale ambientale alla normativa amministrativa rappresenta il frutto della congiunzione di due diversi elementi: anzitutto, l'appartenenza – seppur attenuata a seguito dell'introduzione dei nuovi delitti ambientali con la c.d. “*Legge sugli eco-reati*” nel 2015, di cui si dirà in seguito – della tutela penale ambientale al diritto c.d. “*complementare*”, pervaso, com'è ovvio, da una stretta compenetrazione tra diritto penale e disciplina extra-penale di natura amministrativa; in secondo luogo, invece, il carattere composto che la strategia di tutela assume in maniera rilevante in un settore come quello ambientale<sup>27</sup>.

Il legame tra la tutela penale e quella amministrativa troverebbe la propria corretta individuazione nella necessità di presidiare efficacemente l'esercizio da parte della pubblica amministrazione sia di funzioni di controllo che compositive; nel primo caso, organi altamente qualificati, da un punto di vista tecnico<sup>28</sup>, si prefiggono lo scopo di restringere entro limiti giuridicamente accettabili i rischi intrinseci all'esercizio di predeterminate attività di rilevanza sociale, ma, in astratto, teoricamente lesive di interessi pubblici; nel secondo caso, invece, le autorità competenti perseguono il fine di contemperare le differenti esigenze che ruotano attorno ad una pluralità di interessi, ognuno meritevole di adeguata

---

ad occultare ovvero ad ostacolare la conoscenza di determinare attività potenzialmente pericolose per l'ambiente. C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 13.

<sup>23</sup> C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, cit., 123.

<sup>24</sup> C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 12.

<sup>25</sup> A. De Lia, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella “beautiful cauntri”*: osservazioni rapsodiche, in *Federalismi.it*, 2018, 21, 14.

<sup>26</sup> F. Consulich, *Il giudice e il mosaico: la tutela dell'ambiente tra diritto dell'Unione e pena nazionale*, in *Leg. pen.*, 27 luglio 2018, 14.

<sup>27</sup> C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, cit., 21 ss.

<sup>28</sup> Il diritto ambientale è stato definito, sin dalle sue origini, come un diritto prevalentemente tecnico. Ciò ha sempre sollevato questioni rilevanti in relazione al rapporto fra diritto e scienza e, in particolare, al rischio di etero-determinazione delle norme in materia ambientale, ossia quel fenomeno secondo il quale non è il legislatore a decidere il senso della norma ma, viceversa, sono i tecnici – attraverso l'imposizione di *standard*, parametri e limiti – che finiscono per dettare le regole di comportamento in relazione alle varie fattispecie concrete. Tale “*sudditanza*” del diritto ambientale alle istanze tecnico-scientifiche, come osservato da autorevole dottrina, rappresenta una delle quattro aporie delineate nello studio del diritto dell'ambiente. Per un approfondimento sulle aporie del diritto ambientale, si v. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., 27 ss.

Si pensi, a tal proposito, che la nuova Direttiva (UE) 2024/1203 – i cui contenuti si esamineranno in seguito – si propone l'obiettivo di rafforzare, all'art. 18, la formazione di Giudici, Pubblici Ministeri, personale di polizia, personale giudiziario e personale delle autorità competenti coinvolti nei procedimenti penali e nelle indagini.

protezione, con la conseguente impossibilità di determinare, *ex ante*, il dominio netto di uno di essi sugli altri, allo scopo di concentrare all'interno della materia ambientale una tipologia di tutela incondizionata<sup>29</sup>.

In un sistema di tutela così costituito, pertanto, ove non è possibile risolvere in via definitiva un conflitto di interessi in termini di prevalenza, emerge l'impossibilità per il legislatore di definire un modello penalistico puro, essendo maggiormente adeguato, invece, un modello di tutela integrata.

Nel caso del diritto ambientale, in effetti, si è avvertita la necessità di ricorrere a forme integrate di tutela, di carattere sia penale che amministrativo, perseguendo, in tal senso, una duplice finalità: da un lato, cercare di prevenire i conflitti di interessi così trasversali in materia ambientale, anche costituendo un più efficace sistema di controlli; dall'altro, invece, fornire di volta in volta il miglior bilanciamento possibile tra interessi contrapposti, rimettendo al potere giudiziario la soluzione nel caso di specie.

## 2.1 L'efficacia del concetto precauzionale in rapporto al principio di offensività nella tutela penale dell'ambiente

Premesso un modello di tutela pan-penalistico prescelto dal legislatore in ambito ambientale e la connessione sussidiaria del diritto penale a quello amministrativo, è necessario verificare il livello di compatibilità di un tale sistema con uno dei principi che, seppur formalmente non presente in Costituzione, è diffusamente considerato quale concetto cardine su cui si poggia, in via generale, la teoria del diritto penale: il principio di offensività e, con esso, la relativa questione circa l'individuazione beni giuridici meritevoli di tutela.

In materia ambientale, infatti, il legislatore ha costruito ipotesi criminose rientranti nello schema nel reato di pericolo astratto o – come sostiene una parte della dottrina – “*apodittico*”<sup>30</sup>, con un conseguente sacrificio del principio di offensività e della sua efficacia, poiché, come già si è evidenziato precedentemente, si è dinanzi, da una parte, ad una tutela di funzioni amministrative e, dall'altra, ad una forma di tutela anticipata ove si tende a sanzionare la mera violazione formale del precetto.

Il risultato di una siffatta scelta è stato il continuo ricorrere al modello punitivo di tipo contravvenzionale, volto a sanzionare anche comportamenti privi di dannosità sociale<sup>31</sup>. In particolare, la forma dell'illecito penale astratto si disinteressa dell'eventuale verificarsi dell'evento lesivo e concentra la sua attenzione sulla condotta criminosa ritenuta pericolosa aprioristicamente, frenando, in tal senso, l'applicazione del principio di offensività qualora la presunzione dell'offesa, in realtà, viene posta nel nulla concretamente dagli avvenimenti verificatisi; tale schema, quindi, prescindendo *hic et nunc* dall'evento lesivo e dal concreto pericolo in cui è posto il bene giuridico oggetto di tutela, diffonde un senso

---

<sup>29</sup> C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, cit., 23.

<sup>30</sup> C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, cit., 136.

<sup>31</sup> M. Telesca, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2021, 4.

di sicurezza c.d. “*artificiale*” che non coincide con il reale stato delle cose<sup>32</sup> e che accetta il rischio di identificarsi in termini meramente formali, poiché oggetto di tutela non risultano essere le componenti naturali dell’ambiente, bensì le funzioni che regolano quelle componenti<sup>33</sup>, in virtù di una sorta di arretramento della soglia di difesa<sup>34</sup> che anticipa la tutela ad un livello di offesa embrionale<sup>35</sup>.

A queste difficoltà, inoltre, è collegata l’influenza che esercita il principio di precauzione in materia ambientale. Il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (d’ora in poi T.U.A. o “*Codice dell’ambiente*”) recepisce all’art. 3-ter, rubricato “*Principio dell’azione ambientale*”, introdotto dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, il principio precauzionale quale perno dell’azione di tutela ambientale, «tanto da imprimere alla materia la funzione di prevenzione anche del rischio, e non solo del pericolo, e mostra come l’obiettivo del legislatore sia quello di erigere una diga rafforzata, un avamposto a tutela dell’ambiente, dell’incolumità pubblica e della salute umana, rispetto ai quali l’individuo e l’impresa finiscono per assumere una sorta di funzione di garanzia»<sup>36</sup>.

Difatti, l’art. 3-ter T.U.A. dispone espressamente che “*La tutela dell’ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante un’adeguata azione che sia informata*” – in un ordine di elencazione gerarchica e non casuale – “*ai principi della precauzione, dell’azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell’art. 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale*”, individuando la c.d. “*triade dei principi di gestione dell’ambiente*”<sup>37</sup>, enunciati, ad oggi, all’art. 191 T.F.U.E., già indirettamente richiamati all’art. 2 T.U.A., ove il legislatore si riferisce al “*rispetto degli obblighi internazionali e dell’ordinamento comunitario*”.

In materia di tutela penale ambientale, tuttavia, il precetto a funzione precauzionale individua forme di responsabilità che prescindono del tutto sia dall’oggettiva lesione dei beni giuridici primari sia da una loro concreta messa in pericolo, minando la tenuta della sua riferibilità alle categorie della colpa e diminuendo il campo per una soggettivizzazione dello stesso giudizio penale<sup>38</sup>. Il dubbio, in tal senso, si pone, tuttavia, nei casi in cui – successivamente alla violazione di una norma precauzionale – ci si trovi dinanzi alla verifica di un evento che, in conformità a leggi scientifiche sopravvenute alla condotta criminosa, sarebbe ascrivibile alla suddetta violazione.

<sup>32</sup> F. D’Alessandro, *La tutela penale dell’ambiente tra passato e futuro*, in *Jus*, 2016, 1, 84 ss.

<sup>33</sup> G. Rotolo, *Modelli ‘dinamici’ di tutela dell’ambiente e responsabilità penale: problemi e prospettive*, cit., 129.

<sup>34</sup> M. Raimondo, *La responsabilità degli enti per i delitti e le contravvenzioni ambientali: Godot è arrivato?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 7 Novembre 2016, 9.

<sup>35</sup> C. Ruga Riva, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., 55.

<sup>36</sup> A. De Lia, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella “beautiful cauntry”*: *osservazioni rapsodiche*, cit., 17.

<sup>37</sup> D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, cit., 64.

<sup>38</sup> C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, cit., 204.

La questione continua ad essere al dibattito in dottrina. Una parte della stessa, infatti, sostiene la pertinenza del principio precauzionale alla colpa poiché, nonostante l'art. 3-ter T.U.A. sia solamente una regola di principio che non ha valenza vincolante nell'immediato, esso menziona i soggetti privati e le persone fisiche quali legittimati e titolari delle azioni a tutela dell'ambiente<sup>39</sup>; secondo tale tesi, dunque, risulta chiara la circostanza secondo cui il principio precauzionale giunge a sanzionare alcuni comportamenti la cui pericolosità è incerta o, addirittura, sconosciuta.

Altra parte della dottrina, invece, sostiene che in un tale contesto, sebbene sia possibile accertare la sussistenza del nesso di causalità, dal punto di vista del momento "oggettivo" della colpa, bisogna escludere che la norma precauzionale possa atteggiarsi a norma cautelare "impropria"<sup>40</sup>, poiché viene a mancare la certezza di una possibile riduzione del rischio dell'evento lesivo a causa dell'inidoneità della stessa norma comportamentale in tal senso, essendo assente quel rapporto di strumentalità tra norma cautelare ed evento; e ancora, dal punto di vista dell'elemento soggettivo della colpa, il principio precauzionale risulta essere inconciliabile con ciò che riguarda la prevedibilità del rischio di accadimento dell'evento *ex ante*, escludendo una qualsivoglia responsabilità *ex post*<sup>41</sup>.

In sintesi, tale principio è utilizzato in determinate ipotesi quale «criterio di gestione del rischio in condizioni di insicurezza scientifica»<sup>42</sup> finalizzato a minimizzare il rischio di un evento ipotetico ma incerto. Una siffatta tecnica precauzionale non è *in re ipsa* illegittima, a patto che l'ipotesi di pericolo, seppur astratta, sia quantomeno seria – ovvero formulata sul fondamento di osservazioni e studi scientificamente e metodologicamente corretti – e, inoltre, riguardi un bene giuridico di rango elevato la cui offesa non è tutelabile con altri strumenti.

Un esempio in cui ci si muove totalmente all'interno della cornice del principio precauzionale "*spinto*"<sup>43</sup> è l'illecito di pericolo causato dal superamento dei limiti soglia. Al fine di una corretta impostazione della questione è necessario, tuttavia, definire la natura giuridica dei valori-soglia, premettendo che l'attività di identificazione tabellare dei limiti-soglia può essere indirizzata, indifferentemente, nei confronti di un determinato fatto, anche se lecito.

---

<sup>39</sup> G. Rotolo, *Modelli 'dinamici' di tutela dell'ambiente e responsabilità penale: problemi e prospettive*, cit., 137.

<sup>40</sup> A. De Lia, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella "beautiful cauntry": osservazioni rapsodiche*, cit., 18.

<sup>41</sup> Com'è stato osservato da Severino, il principio di precauzione «deve fungere da eventuale motore di scelte a livello legislativo o politico-amministrativo poiché, ove calata sul piano delle metodiche di accertamento degli elementi del reato, comporta il rischio, ad esempio sul terreno della colpa, di ritenere prevedibili eventi lesivi di cui ex ante risulta difficile affermare la conoscibilità, secondo una logica del "*senno di poi*". P. Severino, *Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori. Introduzione agli Atti del II Convegno dell'Associazione Internazionale di Diritto Penale, Gruppo Italiano, Sezione Giovani*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 1, 194.

<sup>42</sup> C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 41.

<sup>43</sup> C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, cit., 138.

La questione, però, dibattuta in dottrina, riguarda la comprensione della *ratio* stessa della strategia dei limiti-soglia; in particolare, se essa sia volta a realizzare un bilanciamento di contrapposti interessi oppure, in seconda ipotesi, se ha il fine di individuare il momento esatto in cui la lesione ad un certo bene giuridico tutelato risulta penalmente rilevante.

Riguardo a tale tecnica di tutela, autorevole dottrina ha affermato che «la natura stessa dei limiti soglia appare poco conciliabile con il diritto penale: la fissazione delle soglie è il risultato di valutazioni a contenuto altamente discrezionale che risponde a logiche non coincidenti con quelle della meritevolezza e del bisogno di pena. In altri termini, la rilevanza penale della condotta discende dal superamento di un’asticella collocata normalmente a livelli assai più bassi rispetto a quanto richiederebbero i principi di sussidiarietà e offensività, cardini fondamentali del diritto penale. I limiti soglia, negli ambiti regolamentari volti a prevenire il raggiungimento di determinati livelli di rischio per il bene giuridico, seguono, invero, regole del tutto diverse e si conformano, segnatamente, a logiche spiccatamente precauzionali»<sup>44</sup>.

In definitiva, all’interno di un sistema che si ispira ad una tutela penale indiretta dell’ambiente a causa del presidio amministrativo e che risultava pervaso, quantomeno prima della riforma del 2015, dallo schema del reato di pericolo astratto con la conseguente sanzione di natura contravvenzionale, l’obiettivo è sempre stato quello di cercare un continuo equilibrio tra la configurazione di illeciti conformi sia al canone dell’offensività sia alle nuove forme di tutela integrata e anticipata su base precauzionale, al fine di evitare, infatti, una mancata percezione della pena da parte dei consociati<sup>45</sup>.

## 2.2 L’evoluzione della normativa ambientale: dal T.U.A. alla Legge sugli “Eco-reati”

Come già affermato in precedenza, il legislatore si è a lungo disinteressato della materia ambientale, sulla scorta, probabilmente, anche di una mancata previsione costituzionale, affidandosi alla prassi giurisprudenziale che, di volta in volta, adattava le fattispecie delittuose contenute nel Codice Rocco. Dalla metà degli anni ’90 – a seguito sia di una maggiore attenzione della Consulta nei confronti dell’ambiente, nonché dell’influenza proveniente dal diritto sovranazionale – la normativa interna si è rinnovata in alcune discipline settoriali (tra tutti, il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, c.d. “Decreto Ronchi”, in tema di rifiuti, e il D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in tema di tutela delle acque, entrambi sulla scorta dell’esperienza settoriale rispettivamente precedente basata sul D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, e sulla L. 10 maggio 1976, n. 319, c.d. “Legge Merli”) che, però, sanzionavano ancora le condotte criminose con pene bagatellari<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> F. D’Alessandro, *La tutela penale dell’ambiente tra passato e futuro*, cit., 85.

<sup>45</sup> F. Consulich, *Il giudice e il mosaico: la tutela dell’ambiente tra diritto dell’Unione e pena nazionale*, cit., 12.

<sup>46</sup> A. De Lia, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella “biutiful cauntry”: osservazioni rapsodiche*, cit., 5.

Successivamente, al fine di raggruppare la materia, onde evitare un settorialismo esasperato<sup>47</sup>, è cominciata la stagione della promulgazione di numerosi testi unici: dapprima, il Testo unico in materia edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), successivamente, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), e, infine, il Testo unico ambientale, già richiamato in precedenza, di recepimento della Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 in tema di responsabilità ambientale e di riparazione del danno.

In via generale, il T.U.A. intendeva attuare il compito di razionalizzare e semplificare la disciplina in materia ambientale mediante un'attività integrata concentrata su più fronti: in primo luogo, attraverso l'accorpamento delle disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina così da ridurre le ripetizioni e da concentrare in un unico testo di legge le norme che concorrono a regolamentare fattispecie riconducibili a questioni comuni; in secondo luogo, mediante l'integrazione nei vari disposti normativi della pluralità di previsioni precedentemente disseminate in testi eterogenei, così riducendo la stratificazione normativa che si era generata per effetto delle innumerevoli novelle succedutesi nel tempo e, dunque, predisponendo un articolato aggiornato e coordinato di norme; in terzo ed ultimo luogo, attraverso un significativo processo di abrogazione espressa delle disposizioni non più in vigore. Segnatamente, dal c.d. "*Codice dell'ambiente*" emergeva la volontà di accentrare in capo allo Stato le competenze in materia di risarcimento per danno ambientale, disciplinando con maggior rigore l'accesso alla tutela giurisdizionale<sup>48</sup>.

Nonostante la molteplicità di interventi legislativi, il diritto penale dell'ambiente risultava ancora ispirato – come si è diffusamente affermato – ad una logica sanzionatoria spiccatamente contravvenzionale, con il rischio di vanificare qualsiasi efficacia general-preventiva del sistema<sup>49</sup>.

Difatti, il sistema contemplato dal T.U.A. non presentava particolari innovazioni rispetto alle normative accorpate previgenti. Una delle maggiori critiche rivolte al testo unico in commento riguardava la scarsa ambizione di produrre un vero e proprio codice contenente i principi generali regolativi della materia ambientale, limitandosi solamente a giustapporre le discipline settoriali<sup>50</sup>.

In seguito sia alla Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008 – la quale aveva rimarcato l'importanza della presenza all'interno di un ordinamento giuridico di specifiche fattispecie incriminatrici per condotte, dolose o colpose, che siano pericolose o lesive per gli individui e per l'ambiente – e sia al clamore, anche mediatico, che suscitò il caso "*Eternit*"<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> La settorialità della normativa ambientale s'inserisce a pieno titolo tra le già menzionate aporie del diritto dell'ambiente e, in particolare, a quelle connesse al carattere emergenziale e inflazionistico della legislazione ambientale. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., 29.

<sup>48</sup> M. Maccaroni, *Il danno ambientale*, in *Amm. in cammino*, 29 maggio 2012, 7.

<sup>49</sup> A. De Lia, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella "biutiful cauntri": osservazioni rapsodiche*, cit., 6.

<sup>50</sup> M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema, complesso, adattivo, comune*, Torino 2007, 238 ss.; U. Salanitro, *I principi generali nel Codice dell'ambiente*, in *GDA*, 2009, 1, 103.

<sup>51</sup> Sul punto si v. Cass. Pen., Sez. I, 19/11/2014, n. 7941, Rv. 262789.

– che aveva messo in luce le problematiche concernenti l'inadeguatezza del Codice penale del 1930 rispetto alla materia ambientale –, il legislatore fu costretto nuovamente ad intervenire con la Legge 22 maggio 2015, n. 68, mediante la quale venne aggiunto il Titolo VI-Bis al Codice Penale, recante “*Dei delitti contro l'ambiente*”<sup>52</sup>.

La c.d. “*legge sugli Eco-reati*” rappresentò il passaggio ad un sistema eco-centrico, ponendo al centro della tutela penale direttamente l'ambiente e i suoi elementi naturali, abbandonando il retaggio culturale di natura antropocentrica che costituiva il fondamento ancora per una tutela della persona umana<sup>53</sup> e, solo in via mediata, dell'ambiente<sup>54</sup>.

A quasi dieci anni dalla riforma, il sistema risulta suddiviso in tre componenti fondamentali: in primo luogo, si ritrovava la presenza degli illeciti contravvenzionali – strutturati come reati di pericolo astratto ispirati ad una tutela mediata dell'ambiente – di natura extra-codicistica; in secondo luogo, invece, i nuovi eco-delitti previsti dalla riforma, incentrati sui reati di pericolo concreto; in terzo luogo, infine, quello che viene definito l'approccio “*randomizzato*”, connotato dall'emergenza del pericolo<sup>55</sup>.

In termini concreti, la L. 68/2015 consta di un nucleo fondamentale, costituito dall'art. 1, il quale contiene un complesso di previsioni che inserisce nel Codice Penale al Titolo VI-Bis, formato da dodici articoli in totale e, specificamente, cinque nuovi delitti: inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.), disastro ambientale (art. 452-quater c.p.), traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (452-sexies c.p.), impedimento del controllo (452-septies c.p.), omessa bonifica (452-terdecies c.p.); l'intervento normativo, inoltre, prevedeva – al fine di una attenuazione della pena – una procedura di collaborazione dell'autore del reato con l'autorità giudiziaria in ottica riparatoria.

Una delle innovazioni della riforma del 2015 attiene al superamento del paradigma contravvenzionale – che negli anni si è rivelato inidoneo nel campo della tutela penale ambientale – a favore sia del ricorso ai reati di danno e di pericolo concreto, per i quali sono previsti l'adozione di sanzioni penali “*efficaci, proporzionate e dissuasive*”<sup>56</sup>, sia all'introduzione di un

<sup>52</sup> La scelta di introdurre una c.d. “*mini-codificazione verde*” subito dopo quello riguardante i delitti contro l'incolumità pubblica non è affatto casuale. In tal modo, infatti, il legislatore ha cercato di rimarcare nuovamente la stretta interdipendenza che intercorre tra l'incolumità pubblica e l'ambiente: esempio ne è la fattispecie di disastro ambientale (art. 452-quater) che prevede quale evento aggravante ed alternativo il caso di offese all'integrità fisica delle persone. C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 43 ss.

<sup>53</sup> Secondo altra parte della dottrina, invece, la riforma risulta ancora pervasa da una logica antropocentrica a causa della severità della cornice edittale quando all'offesa all'ambiente si aggiunge quella alla persona. M. Di Giuseppe, *Responsabilità da reato ambientale alla luce della nuova legge n. 68/2015*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, *Diritto penale dell'economia*, n. 1, Torino, 2019, 3584.

<sup>54</sup> A. Scarcella, *Tutela dell'ambiente, verso una concezione eco-centrica*, in *Eco-scienza*, 2019, 4, 2.

<sup>55</sup> F. Consulich, *Il giudice e il mosaico: la tutela dell'ambiente tra diritto dell'Unione e pena nazionale*, cit., 9 ss.

<sup>56</sup> L. Masera, *La riforma del diritto penale dell'ambiente*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 3, 209.

meccanismo c.d. “estintivo”, di difficile applicazione pratica e non in linea, *prima facie*, con lo spirito della riforma<sup>57</sup>.

Il legislatore ha inserito nel T.U.A. una parte VI-*bis* – recante “*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela dell’ambiente*” – le cui previsioni troverebbero applicazione solamente alle contravvenzioni previste dal Codice dell’ambiente che non cagionino danno o pericolo concreto e/o attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette e non, di conseguenza, ai nuovi delitti introdotto con la riforma (art. 318-*bis* ss. T.U.A.)<sup>58</sup>. Tale meccanismo, difatti, prevede una speciale ipotesi di estinzione del reato qualora l’autore dello stesso esegua in maniera corretta gli ordini impartiti dall’organo competente di vigilanza<sup>59</sup>. In particolare, «la garanzia del “premio” è legata alla disponibilità del soggetto che si sia reso responsabile della violazione a operare “una salvaguardia in extremis dell’interesse a rischio”, ovvero “una restaurazione a posteriori del bene offeso”»<sup>60</sup>.

Secondo una parte della dottrina, tale procedura, in applicazione della tipica funzione ripristinatoria del diritto penale ambientale, non risulta in contraddizione con i contenuti della riforma, atteso che, da un lato, si tende a far prevalere, in piena ottica deterrente, le nuove fattispecie delittuose qualora sia avvenuto un danno all’ambiente, e dall’altro, nel caso in cui vi sia la mancanza di un danno, la sanzione penale di tipo contravvenzionale con il prevalere dello scopo premiale a finalità preventiva per chi ponga in essere comportamenti di adeguamento alla prescrizione violata.

In accordo con una seconda corrente dottrinale, invece, il meccanismo prescrittivo-estintivo, in quanto procedura che richiede una preparazione di alto livello tecnico per gli operatori dell’organo di vigilanza, la cui azione dovrebbe essere caratterizzata da un costante monitoraggio al fine di impedire la concretizzazione del pericolo e di evitare, altresì, il fallimento della finalità preventiva, troverebbe spazi angusti e residuali di applicazione a causa sia della sua operatività nei confronti dei soli reati aventi natura permanente<sup>61</sup>, sia della sua mancata applicazione nei casi in cui l’adeguamento alla normativa violata non dipenda solamente dal trasgressore<sup>62</sup>.

### 3. La funzione ripristinatoria del diritto penale ambientale: verso una nuova sanzione giuridica mista?

---

<sup>57</sup> M. Raimondo, *La responsabilità degli enti per i delitti e le contravvenzioni ambientali: Godot è arrivato?*, cit., 22.

<sup>58</sup> Si ricordi che, nonostante la novella del 2015, restano applicabili in ogni caso le contravvenzioni previste nel Codice dell’ambiente qualora dalle condotte criminose non sia derivato un danno all’ambiente o un pericolo alla salute pubblica.

<sup>59</sup> L. Masera, *La riforma del diritto penale dell’ambiente*, in *Costituzionalismo.it*, cit., 213.

<sup>60</sup> G. Rotolo, *Modelli ‘dinamici’ di tutela dell’ambiente e responsabilità penale: problemi e prospettive*, cit., 142.

<sup>61</sup> Sulla natura permanente dei reati ambientali, si v. C. Ruga Riva, *Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione*, in *Lexambiente*, 2019, 3, 1 ss.

<sup>62</sup> M. Raimondo, *La responsabilità degli enti per i delitti e le contravvenzioni ambientali: Godot è arrivato?*, cit., 24.

Il meccanismo c.d. “*ingiunzionale*”<sup>63</sup> di tipo estintivo-prescrittivo introdotto dalla L. 68/2015 – così come delineato dal legislatore – risulta finalizzato ad una ulteriore funzione del diritto penale ambientale che, operando solamente a violazione avvenuta e, quindi, *ex post*, individua nel ripristino dello *status quo ante* da parte dell’autore della condotta illecita un efficace strumento riconducibile ad un tipo di giustizia c.d. “*riparativa*”.

Una tale tendenza, già presente in epoca precedente alla riforma del 2015, attraverso gli obblighi di riparazione e risanamento tipici di tale funzione “*penitente*”<sup>64</sup>, rappresenta anche il tentativo, seppur insufficiente<sup>65</sup>, di prevenire la realizzazione di situazioni offensive per l’ambiente in una duplice ottica di attenuazione della componente retributiva e di quella rieducativa della pena<sup>66</sup>. La concessione di un premio per chi procede al ripristino, sia da un punto vista general-preventivo che special-preventivo<sup>67</sup>, infatti, da un lato, assolve la funzione di rieducazione del reo che, in tal modo, attivandosi in prima persona, acquisirà maggiore consapevolezza in relazione alla tutela che l’ordinamento riserva a quel particolare bene giuridico danneggiato; dall’altro lato, invece, si pone quale sanzione penale alternativa rispetto a quella tipica carceraria<sup>68</sup>, corroborata, tuttavia, sempre da una cosciente presa di responsabilità da parte dell’autore della condotta incriminata.

Sul punto, una parte della dottrina – al fine di costruire una figura giuridica mista a carattere sia privatistico che pubblicistico<sup>69</sup> – aveva elaborato la teoria del “*risarcimento quale funzione pubblica*”: tale ipotesi

<sup>63</sup> M. Dova, *Vi è spazio per una pena prescrittiva-reintegratoria in materia ambientale?*, in *Lexambiente*, 2021, 1, 22.

Tale modello di tutela risulta essere in linea con un approccio di tipo “*responsivo*” – ossia «un modello preventivo graduale, impiegato da un ordinamento per rispondere a eventi pericolosi e dannosi in prima battuta con iniziative interlocutorie e riparative e, nel caso di fallimento di tali misure, mediante misure sanzionatorie progressivamente più coercitive, nel rispetto del principio di *extrema ratio*» – che, all’esito della sua valutazione di logica scalare, fornisce la figura di una piramide, simboleggiando, in tal senso, sia la crescente gravità della sanzione, sia la richiesta di conformità alla norma comportamentale. G. Rotolo, *‘Riconoscibilità’ del precetto penale e modelli innovativi di tutela*, Torino, 2018, 234 ss.

<sup>64</sup> A. De Lia, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella “biutiful cauntri”: osservazioni rapsodiche*, cit., 7.

<sup>65</sup> A. R. Di Landro, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale*, Torino, 2020, 114.

<sup>66</sup> Sul punto, si v. L. Mazza, *La funzione ripristinatoria del diritto penale ambientale: il duplice reato di omessa bonifica e la responsabilità d’impresa*, in *Società - il Mensile*, 16, Marzo 2023, 4 ss.

<sup>67</sup> M. Dova, *Vi è spazio per una pena prescrittiva-reintegratoria in materia ambientale?*, cit., 25.

<sup>68</sup> Già Bernasconi, in un periodo antecedente alla riforma, affermava che «per un efficace funzionamento del sistema, risulti imprescindibile che la minaccia sanzionatoria sia seria. In tale prospettiva, parrebbe allora giustificarsi anche l’introduzione di ipotesi delittuose, nell’ambito delle quali, come anticipato, l’omessa bonifica possa assurgere al rango di condizione al cui verificarsi sia subordinata la punibilità di un reato sanzionato in termini non irrisori». C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, cit., 254.

<sup>69</sup> A.R. Di Landro, *Bonifiche: Il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità penali “si perdono”*, in *Dir. pen. cont.*, 2014, 43.

attribuiva alla riparazione non solo una funzione di tutela dell'interesse leso, ma anche il connotato pubblicitario legato alla diminuzione dell'allarme sociale e al soddisfacimento del desiderio di giustizia da parte della comunità<sup>70</sup>.

Inoltre, una siffatta funzione reintegrativa del diritto penale dell'ambiente, rispondendo ad un'esigenza di effettività della tutela, non risulta in contraddizione con la struttura del reato di pericolo astratto, posto che «la sufficienza del pericolo non esclude il prodursi in concreto di un danno che il giudice imponga di riparare, o di condizioni di pericolo da eliminare»<sup>71</sup>.

In particolare, in materia ambientale, la condotta riparatoria si divide in tre macro-categorie: la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino<sup>72</sup>, definiti dall'art. 240 T.U.A., così collocati in un ordine logico-temporale che parte dalla graduale eliminazione del rischio per il bene giuridico e, infine, si conclude con il vero e proprio ripristino dello *status quo ante*<sup>73</sup>. Tali strumenti di recupero sono variamente connessi, come già anticipato, ad una logica premiale costituita, nello specifico, da circostanze attenuanti, cause di non punibilità e concessione facoltativa del beneficio della sospensione condizionale della pena<sup>74</sup>.

Tuttavia, a ribadire ancora una volta l'interdisciplinarietà della materia ambientale è la Legge 68 del 2015 la quale ha introdotto l'art. 452-

---

<sup>70</sup> A.R. Di Landro, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale*, cit., 114.

<sup>71</sup> C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 28.

<sup>72</sup> Il nuovo art. 452-*duodecies* c.p. utilizza il termine "recupero", in pieno accordo con quanto affermato dalla Corte di Cassazione, secondo cui "l'utilizzo del termine "recupero", riferito – come pare – allo stato dei luoghi, rischia di generare qualche equivoco, poiché nel Codice dell'Ambiente, tale espressione è adoperata con diverso e specifico riferimento alle operazioni di riutilizzo dei rifiuti: una lettura coerente con l'intero impianto della normativa dovrebbe condurre ad una interpretazione omnicomprensiva del lemma, che porti ad includervi ogni attività materiale e giuridica necessaria per il "recupero" dell'ambiente inquinato o distrutto, e dunque anche e soprattutto la bonifica del sito da ogni particella inquinata e da ogni agente inquinante; laddove il "ripristino" si colloca evidentemente su un piano ulteriore che contempla, ove possibile, la ricollocazione o riattivazione delle componenti che siano andate distrutte ovvero rimosse in quanto irrimediabilmente compromesse". Cass. Pen., Ufficio del Massimario, Rel. N. III/04/2015, 29 maggio 2015, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it), p. 31 ss.

<sup>73</sup> In particolare, la "messa in sicurezza" (lett. o) si pone l'obiettivo di "isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e l'ambiente"; la "bonifica" (lett. p), invece, provvede ad "eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)"; infine, il "ripristino" (lett. q) consta di "interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica e messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici".

<sup>74</sup> In materia ambientale, l'operato del legislatore italiano in relazione alle condotte riparatorie rispecchia appieno l'influenza del principio comunitario del "*chi inquina paga*" di cui all'art. 191 T.F.U.E. F. Ciotta, *L'evoluzione giurisprudenziale degli oneri di bonifica dei rifiuti tra interessi qualificati e responsabilità oggettiva*, in *Riv. sem. dir.*, 2019, 265.

*duodecies*, rubricato “Ripristino dello stato dei luoghi”<sup>75</sup>. La norma, difatti, dispone che quando viene pronunciata una sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, ai sensi dell’art. 444 c.p.p., per uno dei nuovi delitti introdotti con il Titolo VI-*bis* del Libro II del Codice penale, “il giudice ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi”; la stessa previsione, inoltre, precisa che “al ripristino dello stato dei luoghi di cui al comma precedente si applicano le disposizioni di cui al Titolo II della Parte Sesta del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di ripristino ambientale”.

Ebbene, il richiamo è innanzitutto all’art. 306 T.U.A., in relazione al ripristino conseguente al danno ambientale disciplinato dal Codice dell’ambiente; il ripristino ambientale, in tal caso, acquista un significato più ampio rispetto alla definizione fornita dall’art. 240 T.U.A., essendo necessario far riferimento all’Allegato III della Parte Sesta del Decreto, che si focalizza sul “quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale”<sup>76</sup>.

Destinatari degli obblighi riparatori, inoltre, sono le persone fisiche e quelle giuridiche civilmente obbligate per il pagamento delle multe e delle ammende, qualora le sanzioni siano state «irrogate nei confronti delle persone fisiche che ne abbiano la rappresentanza, o l’amministrazione, o siano con esse in rapporto di dipendenza»<sup>77</sup>. Tale istituto – differentemente dal ravvedimento operoso, ove viene premiata la volontarietà dell’autore del reato che si ravvede prima della dichiarazione di apertura del dibattimento – rappresenta una sanzione autonoma che si applica contestualmente ad una sentenza di condanna<sup>78</sup>.

In breve, si è dinanzi ad una crescita del modello sanzionatorio-riparatore, le cui condotte si basano sulla potenzialità di reintegrazione della situazione antigiuridica. Con riferimento alla logica sanzionatoria, tuttavia, gli strumenti ripristinatori messi a disposizione del legislatore sembrano collocarsi in maniera più agevole all’interno di una funzione integrativa e di risarcimento in forma specifica, mancando gli stessi della forza tipica che pervade la sanzione penale.

Al fine di porre rimedio a siffatta *impasse* giuridica, una parte della dottrina ha individuato, quale terzo binario, un risarcimento del danno come sanzione penale autonoma, ossia «la configurazione di una sanzione a

<sup>75</sup> Occorre segnalare che, nonostante la rubrica scelta dal legislatore, nel corpo della norma viene indicato il “recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino”; tale scelta terminologica rappresenta una discrepanza rispetto a quanto indicato nel Codice dell’ambiente, poiché in quest’ultimo, nell’ambito di definire una responsabilità ambientale, vengono utilizzati i concetti di ripristino e bonifica, mentre quello di recupero è impiegata solamente in relazione alle operazioni di riutilizzo dei rifiuti. A.R. Di Landro, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale*, cit., 112 ss.

<sup>76</sup> L. Prati, *Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2017, 1, 23.

<sup>77</sup> A.R. Di Landro, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale*, cit., 113.

<sup>78</sup> M. Di Giuseppe, *Responsabilità da reato ambientale alla luce della nuova legge n. 68/2015*, cit., 3601.

sé stante, dai tratti misti, sia civili sia penali» e non il mero trasferimento della nozione civilistica<sup>79</sup>.

#### 4. La Direttiva (UE) 2024/1203 e il nuovo reato di “*ecocidio*”: quali spazi di riforma per il futuro?

Dopo l'entrata in vigore del c.d. “*Decreto Giustizia*”, ossia D.L. 10 agosto 2023, n. 105, recante “Disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione”, convertito in L. 9 ottobre 2023, n. 137, con la quale è stata attuata la modifica agli artt. 452-*bis* e 452-*quater* c.p.<sup>80</sup>, l'11 aprile 2024 veniva emanata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea la Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente, in sostituzione delle precedenti Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE<sup>81</sup>.

Al centro degli obiettivi da perseguire si colloca l'esigenza di procedere ad una più penetrante opera di armonizzazione delle risposte sanzionatorie, la cui forte disomogeneità tra i singoli Stati veniva considerata una delle principali cause dell'inefficacia dell'azione di contrasto ai crimini ambientali a livello europeo<sup>82</sup>.

L'art. 1, difatti, in virtù dell'inefficienza del sistema sanzionatorio penale e della correlata crescita esponenziale della commissione dei reati ambientali, dispone che, con tale novella legislativa, si dispongono “norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni al fine di tutelare più efficacemente l'ambiente, nonché per le misure finalizzate alla prevenzione e al contrasto della criminalità ambientale e all'applicazione efficace del diritto ambientale dell'Unione”.

Gli Stati membri – che dovranno adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla Direttiva entro il 21 maggio 2026 –, in accordo con l'art. 3, paragrafo secondo, sono obbligati a provvedere affinché talune condotte, se illecite e compiute intenzionalmente, costituiscano nuove fattispecie di reato. In particolare, la normativa europea amplia le condotte penalmente rilevabili e punibili in relazione a diverse attività, tra le quali, a titolo meramente esemplificativo, lo scarico, emissione o immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti; la

<sup>79</sup> A.R. Di Landro, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale*, cit., 117 ss.

<sup>80</sup> In particolare, la novella legislativa ha determinato l'aggiunta di un secondo comma in ambedue le fattispecie di reato, disponendo un inasprimento della pena – da un terzo alla metà – qualora il danno ambientale abbia luogo 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”. Solo in relazione al delitto di inquinamento ambientale, inoltre, la pena è ulteriormente aumentata, da un terzo a due terzi, se “l'inquinamento cagiona deterioramento, compromissione o distruzione di un habitat all'interno di un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico”.

<sup>81</sup> Sul punto, si v. L. Mazza, *La tutela penale ambientale alla luce della recente direttiva UE 2024/1203*, in *Amm. Cont. St. EP*, 10 luglio 2024.

<sup>82</sup> L. Siracusa, *La nuova Direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Lexambiente*, 2024, 2, 46.

valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; la raccolta, trasporto o trattamento dei rifiuti, nonché le operazioni di sorveglianza e controllo dei siti di smaltimento; lo scarico di sostanze inquinanti effettuato dalle navi; la produzione, immissione sul mercato, importazione, esportazione, uso o rilascio delle sostanze che riducono lo strato di ozono; la produzione, immissione sul mercato, importazione, esportazione, uso o il rilascio dei gas fluorurati a effetto serra.

Inoltre, in merito alla tutela degli animali – ad oggi costituzionalmente prevista dal riformato art. 9 Cost. in seguito alla riforma del 2022<sup>83</sup> –, la Direttiva punisce l'uccisione, distruzione, prelievo, possesso, commercializzazione o offerta a scopi commerciali di uno o più esemplari delle specie animali o vegetali selvatiche; il deterioramento di un *habitat* all'interno di un sito protetto; l'introduzione nel territorio dell'Unione, immissione sul mercato, detenzione, allevamento, trasporto, utilizzo, scambio, permesso di riproduzione, crescita o coltivazione, rilascio nell'ambiente o diffusione di specie esotiche invasive.

La Direttiva, altresì, al paragrafo terzo del medesimo articolo, identifica e definisce i c.d. “*reati qualificati*”, ossia specifiche condotte che, alternativamente, possano provocare, in primo luogo, la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un *habitat* all'interno di un sito protetto o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi a tale ecosistema o *habitat*; in secondo luogo, invece, danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque.

La normativa europea, oltretutto, stabilisce, al paragrafo sesto, i criteri per valutare in via generale la rilevanza del danno riguardo alle condizioni originarie dell'ambiente colpito, la durata (lunga, media o breve), la portata e la reversibilità del danno, in piena applicazione sia della triade dei principi di gestione dell'ambiente, ex art. 191 T.F.U.E., sia della tradizionale funzione ripristinatoria cui l'intera materia ambientale di declinazione penale è da sempre ispirata.

Per ciò che concerne, invece, il sistema sanzionatorio, la normativa europea prevede un netto inasprimento delle pene per le persone fisiche – con la reclusione fino ad otto anni per i reati qualificati, fino a dieci anni in caso di morte di un soggetto e, infine, tra i tre e i cinque anni negli altri casi – e per le persone giuridiche, con sanzioni di natura interdittiva ovvero pecuniaria, qualora si accerti che le fattispecie di reato siano state commesse a loro vantaggio ovvero in assenza della necessaria attività di vigilanza e controllo rilevante ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, ossia in materia di “*Responsabilità amministrativa degli Enti dipendente da reato*”<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Per un approfondimento sulla riserva di legge di cui all'art. 9 Cost. in materia di tutela degli animali e sugli effetti della stessa nell'ambito delle politiche statali, si v. L. Mazza, *La tutela degli animali tra costituzionalismo contemporaneo e senzietà europea. Analisi della riforma dell'art. 9 Cost. in una prospettiva comparata*, in *Quad. dir. animali*, 2024, 44 ss.

<sup>84</sup> Per un approfondimento in merito all'impatto della Direttiva sulla responsabilità delle persone giuridiche ai sensi del D.Lgs. 231/01, si v. C. Ruga Riva, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, in *Lexambiente*, 2024, 2, 67 ss.

Da ultimo, la novella comunitaria – considerato l’obbligo di ogni Stato membro di adottare campagne di informazione e sensibilizzazione, nonché programmi di ricerca e istruzione, al fine di ridurre i reati ambientali – dispone che gli Stati membri, entro il 21 maggio 2026, dovranno elaborare un piano di strategia nazionale in materia di lotta contro i reati ambientali.

La tecnica di normazione impiegata, in via generale, rappresenta il passaggio da un modello legislativo alquanto sintetico, insito nelle abrogate Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, ad un modello di armonizzazione dettagliata che riduce al minimo il ricorso a clausole generali e a formule elastiche, estendendo notevolmente il suo campo di intervento.

Proprio a tale influenza si deve la proposta di legge ordinaria N. 1325 agli atti della Camera dei Deputati che propone l’introduzione della nuova fattispecie di reato “*ecicidio*”<sup>85</sup>. Dal punto di vista definitorio, se da un lato è storicamente risaputa la difficoltà, anche sovranazionale, di elaborare una nozione penalmente rilevante di “*ecicidio*” al quale riconoscere un chiaro significato giuridico, mai è stato messo in dubbio il suo valore “*significante*”<sup>86</sup>. Infatti, etimologicamente, la nozione rievoca l’immagine della demolizione dell’abitazione, giacché il termine deriva dalla combinazione del prefisso *eco* – dal greco, casa – e del suffisso *cidio*, dal latino *caedere*, ossia uccidere, massacrare<sup>87</sup>. Letteralmente, quindi, indica la distruzione della casa comune degli abitanti umani e non umani: la Terra<sup>88</sup>. A tal proposito, lo stesso Dizionario di Cambridge, dal 2018, lo definisce come “*distruzione dell’ambiente naturale di un’area, o danneggiamento molto significativo della stessa*”<sup>89</sup>.

La proposta di legge, attualmente assegnata alla II Commissione Giustizia in sede referente, in virtù della riforma degli artt. 9 e 41 Cost., al

---

La stretta interconnessione tra la responsabilità sociale d’impresa e la tutela ambientale, anche nell’ottica del D.Lgs. 231/01, è stata recentemente rimarcata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze nell’ambito del “*Tavolo per la Finanza Sostenibile*” con il “*Documento per il dialogo di sostenibilità tra PMI e Banche*”, pubblicato in versione definitiva lo scorso dicembre, laddove si evidenzia l’importanza dell’adozione di un Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo e di un Codice Etico per una corretta gestione della *governance* aziendale sostenibile. Per la consultazione del documento, si v. [www.dt.mef.gov.it/it/news/2024/finanza\\_sostenibile\\_06122024.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/news/2024/finanza_sostenibile_06122024.html).

Per un approfondimento, altresì, tra responsabilità sociale d’impresa e sviluppo sostenibile, si v. F. Fimmanò, *Art. 41 della Costituzione e valori ESG: esiste davvero una responsabilità sociale dell’impresa?*, in *Atti del XIV Convegno Annuale dell’Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale “Orizzonti del Diritto Commerciale” Imprese, mercati e sostenibilità: nuove sfide per il diritto commerciale*, Roma, 2023, 1 ss.

<sup>85</sup> Per un costante aggiornamento, si v. [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>86</sup> V. Molteni, *La lunga strada della criminalizzazione dell’ecicidio: questioni giuridiche e dinamiche di effettività normativa e sociale*, in *Riv. sem. dir. pen. cont.*, 2021, 207 ss.

<sup>87</sup> X. Chiamonte, *Uccidere la casa? Sulle problematiche implicazioni dell’ecicidio*, in *Jura Gentium*, 2023, 182 ss.

<sup>88</sup> E. Fronza, *Sancire senza sanzionare? Problemi e prospettive del nuovo crimine internazionale di ecicidio*, in *Atti del Seminario “Ecicidio un giudice penale internazionale per i “diritti della Terra”?*, Pisa, 2020, 2.

<sup>89</sup> Sul punto, si v. [dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/ecocide](https://dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/ecocide).

fine di attuare una sostanziale azione di prevenzione e repressione della criminalità ambientale, definisce il reato di ecocidio quale “*qualsiasi atto illecito o arbitrario commesso con la consapevolezza che esiste una sostanziale probabilità che il medesimo atto causi un danno grave e diffuso o a lungo termine all’ambiente o a un ecosistema*” (art. 1).

Tuttavia, tale proposta, non è stata esente da critiche, soprattutto per ciò che attiene alla “*scadente*” tecnica descrittiva della fenomenologia oggetto di protezione penale, già incerta, nella sua formulazione, sia sulla natura di danno o di pericolo del nuovo delitto, sia sulla forma libera oppure vincolata della condotta punibile penalmente. Questione, quest’ultima, non di poco conto, poiché direttamente incidente sul perimetro di esercizio dell’azione penale da parte del competente Ufficio di Procura e sulla regolamentazione del concorso con i reati di cui agli artt. 452 *bis* e 452-*quater* c.p., tale da far suscitare non solo seri dubbi sulla necessità di una siffatta disposizione di legge, ma anche circa la portata concreta della previsione di un nuovo delitto di “*ecocidio*” – così formulato – per un’efficace tutela penale dell’ambiente<sup>90</sup>, anche in chiave internazionale, attraverso il tentativo di istituire una sorta di «giustizia penale ambientale di tipo universale»<sup>91</sup>.

## 5. Riflessioni conclusive a margine della sentenza emessa dalla Corte EDU nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia*

Ancora una volta, dunque, la materia ambientale si pone come snodo cruciale nel processo evolutivo della potestà armonizzatrice penale dell’Unione europea. La nuova normativa, ad ogni modo, aspira a divenire non soltanto un *turning point* rispetto alla tutela penale sostanziale dell’ambiente, ma un vero e proprio manifesto del *Green Deal* e, da ultimo, della *Nature Restoration Law*, approvata con il Regolamento (UE) 2024/1991<sup>92</sup>.

L’effettività e l’incidenza delle nuove e numerose fattispecie di reato promosse dalla Direttiva (UE) 2024/1203, soprattutto dell’istituenda fattispecie di reato di “*ecocidio*” e di altre il cui valore è di natura dichiaratamente simbolico, si potranno osservare solamente in fase di recepimento della normativa comunitaria, con il rischio sempre implicito di eccedere in una *over-regulation* scarsamente efficace. Tuttavia, tale novella

<sup>90</sup> Lo stesso riferimento ad una “*sostanziale probabilità*” del danno, probabilmente dovuto a criteri ispirati ai principi di azione preventiva e precauzionale, rimanderebbe solo generalmente alle regole di accertamento statistico-probabilistico tipiche delle fattispecie di evento fondate sulla ricostruzione del nesso di causalità secondo i canoni classici delle leggi scientifiche. E. Napoletano, *Ecocidio: slogan o necessità? Brevi riflessioni a margine della proposta di legge sull’introduzione del reato di ecocidio*, in *Tutela Ambientale*, L’Approfondimento, 07/2024, 1 ss.

<sup>91</sup> L. Siracusa, *Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale*, in *Leg. pen., Interventi e Relazioni*, 6 giugno 2023, 15.

<sup>92</sup> Per un primo approfondimento sulla nuova normativa europea sul ripristino della natura, si v. U. Salanitro, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, 1, 1-11.

legislativa assume già una connotazione particolarmente significativa alla luce di quanto disposto dalla Corte EDU nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia* per i fatti oggetto della vicenda tristemente nota come “*Terra dei Fuochi*”<sup>93</sup>.

La pronuncia di condanna emessa dalla Corte lo scorso 30 gennaio, d’altro canto, si pone in linea di continuità con quanto disposto dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella causa C-196/13 nel lontano 2 dicembre 2014, ossia con le pesanti sanzioni comminate all’Italia in ragione della presenza sul territorio nazionale di numerose discariche e cave abusivamente utilizzate per il deposito di rifiuti, nonché con quella riguardante il caso *Di Sarno e altri c. Italia* del 2012, in cui la Corte di Strasburgo aveva trattato dell’emergenza creatasi in Campania tra il 1994 e il 2009 legata all’incapacità di gestire la raccolta e lo stoccaggio dei rifiuti urbani, in violazione dell’art. 8 CEDU in ragione del disagio e del rischio per la salute dei residenti legato all’emergenza rifiuti.

La Corte EDU, nell’ambito del suo attuale giudizio, ha riconosciuto l’esistenza di un rischio “*imminent*” per la vita “*sufficiently serious, genuine and ascertainable*”, in violazione dell’art. 2 CEDU, considerata la residenza dei ricorrenti, per un periodo considerevole, nei comuni ufficialmente identificati come interessati dal fenomeno di inquinamento. Invero, richiamando l’applicazione del principio di precauzione, la Corte ha osservato come il “*dubbio scientifico*” sugli effetti precisi che l’inquinamento avrebbe potuto comportare sulla salute umana non implicava l’insussistenza di un “*protective duty*” a carico dello Stato italiano, da eseguirsi, principalmente, mediante oculate attività di indagine, identificazione e valutazione del livello di rischio.

In particolare, numerose perplessità sono state sollevate dalla Corte in merito ad uno degli aspetti più significativi affrontati dalla sentenza, ossia quello relativo all’indagine sulla gestione del rischio e sull’impatto degli effetti nocivi sulla salute umana. I giudici di Strasburgo, difatti, non hanno potuto che rilevare il ritardo delle politiche governative tese a monitorare e sorvegliare l’emergenza epidemiologica della popolazione residente nelle aree interessate, entrate in vigore con la L. 6 febbraio 2014, n. 6, di conversione del D.L. 10 dicembre 2013, n. 136, recante “Disposizioni urgenti volte a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e a favorire lo sviluppo delle aree interessate”, ma attuate solamente a partire dal 2016.

Anche per ciò che attiene alle misure adottate dallo Stato italiano in modifica al sistema penale ambientale, la Corte ha rilevato che, quantomeno fino all’emanazione della Legge 68/2015, gli strumenti posti in essere dalle politiche statali erano connotati da una scarsa efficacia nella prevenzione dei reati ambientali e nella repressione delle condotte illecite alla base del fenomeno della “*Terra dei Fuochi*”, derivante anche dalla frammentarietà del T.U.A. e dalle innumerevoli contravvenzioni in esso previste, senza alcun

---

<sup>93</sup> Per una ricostruzione approfondita della sentenza emessa dalla Corte EDU in relazione al fenomeno della “*Terra dei Fuochi*”, si v. L. Mazza, *Terra dei Fuochi: prime suggestioni sulla pronuncia della Corte EDU che condanna l’Italia*, in *DPCE Online-OCA*, 14 febbraio 2025.

tentativo reale di rivisitare le carenze del sistema penale in relazione alla tutela ambientale fino all’emanazione della c.d. “*Legge sugli eco-reati*”.

Tale giudizio, in conclusione, ponendo in evidenza l’intemperatività e l’inefficacia dell’azione statale, anche alla luce della Direttiva (UE) 2024/1203, rappresenta uno spartiacque per la sua significatività, in quanto decreta in maniera netta una responsabilità diretta dello Stato italiano per la scarsa diligenza utilizzata nell’affrontare un fenomeno di emergenza ambientale così vasto e grave, evidenziando un aspetto preciso della questione, ossia la mancanza di misure appropriate a tutela della vita delle persone residenti nelle aree colpite, in completa violazione dell’art. 2 CEDU.

La portata auspicabile di una tale decisione – le cui ricadute pratiche saranno analizzate nel 2027, termine entro il quale lo Stato italiano è obbligato a porre in essere determinate misure ripristinatorie e di indagine sulla natura e sull’entità del fenomeno inquinante<sup>94</sup>, in connessione all’impatto di quest’ultimo sulla salute della popolazione campana residente nelle aree interessate – rispecchia l’obiettivo di ridefinire, partendo dal caso di specie, la stessa efficacia della funzione general-preventiva nell’ambito del diritto penale ambientale e la conseguente inidoneità degli strumenti predisposti dal legislatore a tal fine.

La disamina da compiere in futuro, d’altronde, non potrà non tener conto di quanto disposto dal riformato articolo 9 Cost. e dal connesso “*mandato di tutela dell’ambiente*” – inteso come “*bene unitario*”, sia pure comprensivo delle sue “*specifiche declinazioni*” – consacrato, ad oggi, tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, che vincola, in applicazione del principio di prevenzione, in una prospettiva intergenerazionale anche nell’interesse di chi “*non è ancora nato*”, tutte “*le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa*”, così come osservato da ultimo dalla Corte Costituzionale con la Sent. n. 105 del 7 maggio 2024. Tanto è vero che, dalla lettura congiunta dei novellati artt. 9 e 41 Cost., si evince come la tutela intertemporale costituisca un nuovo limite alla stessa iniziativa economica non solo per il legislatore, ma anche per le autorità amministrative che dovranno garantire la valutazione preventiva e il monitoraggio delle attività produttive e delle rispettive procedure autorizzatorie, tenendo conto degli effetti di tali scelte sul lungo periodo e sulla loro valutabilità in sede di giudizio<sup>95</sup>.

La pronuncia, pertanto, com’è stato già autorevolmente osservato, si propone di tracciare il nuovo orizzonte della tutela ambientale all’esito della riforma del 2022, lanciando un forte messaggio al mondo del diritto

---

<sup>94</sup> A tal proposito, si osservi che il Consiglio dei ministri ha già approvato la nomina del generale dei Carabinieri, Giuseppe Vadalà, quale Commissario straordinario per la “*Terra dei Fuochi*”. Sul punto, si v. [www.ilpost.it/2025/02/19/governo-nomina-commissario-terra-dei-fuochi/](http://www.ilpost.it/2025/02/19/governo-nomina-commissario-terra-dei-fuochi/)

<sup>95</sup> M. Cerruti, *Bilanciamento governativo degli interessi e sindacato giurisdizionale per gli impianti industriali di interesse strategico. Le due facce della prima pronuncia della Consulta sulla riforma degli artt. 9 e 41 della Carta*, in *Riv. giur. Amb. online*, 2024, 6.

sulla direzione e sulla forza dello scrutinio che il Giudice delle leggi adotterà in funzione dei nuovi riferimenti degli artt. 9 e 41 Cost.<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> G. Vivoli, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della Sentenza n. 105/2024 sul c.d. "Decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024, 4, 4.

