

Illeciti ambientali marini e responsabilità conseguenti

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla responsabilità ambientale per gli illeciti ambientali marini.

A cura del Dott. Cristian Rovito

All'interno della vasta categoria dei comportamenti illeciti perpetrati a danno degli ecosistemi marini, non possono escludersi gli sversamenti di idrocarburi e gli smaltimenti illegali di rifiuti. Questione, tra l'altro, che è stata argomento di analisi e di discussione politica dei partecipanti al "vertice di Ginevra 2013". Particolare attenzione è stata rivolta tanto alle nuove norme tecniche introdotte nell'emendata convenzione Marpol 73/78, quanto agli aspetti riguardanti un altro ambito sul quale l'Unione Europea ha da tempo puntato i propri riflettori. Si tratta in particolare della responsabilità e del connesso ruolo che gli Organismi comunitari sono chiamati ad assumere nel quadro della politica comunitaria, preventiva e repressiva, anche e soprattutto attraverso l'introduzione di sanzioni punitive.

Sull'agenda politica europea è stato posto all'ordine del giorno il problema del danno ambientale, preso a disamina sia sotto un profilo multispaziale, sia sotto l'aspetto della proiezione temporale degli effetti sull'ambiente, inteso nel senso elaborato dalla Corte Costituzionale¹, ormai consolidatosi in giurisprudenza ed ampiamente condiviso in dottrina.

In questo quadro "politico", alla luce «dell'opportunità di ricorrere allo strumento normativo più idoneo ad una maggiore effettività di tutela»², il primo tassello di quello che verrà definito sistema del «diritto penale dell'ambiente»³, risale al 1998, anno in cui è stata adottata dal Consiglio d'Europa la Convenzione internazionale sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale. La Decisione-quadro n. 2003/80/GAI e la Direttiva n. 2008/99/CE, entrambe analizzate sulla nostra testata⁴, sono i nuovi strumenti legislativi per mezzo dei quali è stato previsto, tra l'altro, l'obbligo per ciascun Stato membro, di prevedere delle sanzioni penali (pene) per quelle infrazioni particolarmente gravi⁵.

¹ Vds. in merito C. De Benetti, "L'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà", www.dirittoambiente.net.

² B. Roberta, *Maree nere, maree normative: le ultime regole internazionali per la difesa dei mari*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 10, 826, Inquinamento - acque marine.

³ R. Zannotti, *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, a cura di P. Dell'anno e E. Coccozza, Padova, 2012.

⁴ Si vedano in merito i contributi dello stesso autore già pubblicati sulla presente testata.

⁵ "In proposito, con sentenza del 13 settembre 2005, la Corte Ce ha riconosciuto al legislatore comunitario la facoltà di adottare provvedimenti di natura penale. In determinati casi, gli strumenti investigativi degli organi inquirenti e l'applicabilità di pene detentive sono stati, infatti,

Sono stati individuati *in primis* determinati tipi di inquinamenti, commessi intenzionalmente, ovvero con dolo, o con grave negligenza ovvero colpa cosciente. *In secundis*, sono stati inclusi i reati c.d. societari, che provochino (reati di danno), o possano provocare (reati di pericolo), gravi danni all'ambiente, così **codificando** una tipologia di **reati ambientali comuni**. Un certo riguardo è stato riservato ai sodalizi criminali, avendo questi assunto negli anni, come peraltro si è *supra* evidenziato, notevole rilievo nel settore del traffico navale e dei rifiuti per via degli altissimi profitti a costi limitati acquisiti da quella che giornalmisticamente viene conosciuta come ecomafia, o sempre da Legambiente, dalla Rifiuti S.p.a.⁶.

Da molti anni, sulle pagine della nostra testata, in ogni occasione seminariale e convegnistica (e non solo!), abbiamo ripetuto, sostenuto, ribadito e sottoscritto (e continueremo a farlo!) che le “emergenze rifiuti” costituiscono occasioni d'oro per le associazioni criminali che operano in questo settore divenuto negli anni particolarmente appetibile, riuscendo queste a gestire traffici occulti, come i trasporti di materiali tossici o radioattivi, per lo più provenienti da paesi dell'Est Europa e compattati in c.d. **eco-balle**⁷ per essere:

- a) interrati in zone del Mezzogiorno⁸;
- b) inviati verso discariche o impianti di incenerimento non identificati;
- c) imbarcati su **navi a perdere**.

La Corte di Giustizia dell'Ue, attraverso il riconoscimento al legislatore comunitario del potere di adottare norme a carattere penale, con l'adozione della Direttiva 2005/35/CE, l'inquinamento dei mari è stato riconosciuto tra le violazioni ambientali gravi. La piattaforma da cui si è partiti per l'adozione di questo nuovo strumento giuridico, dopo il citato riconoscimento della facoltà di legiferare, è stata in un certo qual modo sospinta dai gravi disastri ecologici delle petroliere Erika e Prestige, anch'essi affrontati sulle pagine della nostra testata. Fermo restando la conferma delle disposizioni e dei principi di cui alla Convenzione sul diritto del mare di Montegobay, la Direttiva ha cristallizzato la collocazione degli scarichi di idrocarburi, per i quali il concetto di “scarico” non è assolutamente da intendersi nel senso delineato dal vigente Testo Unico ambientale (Decreto legislativo 152/06 e ss. mm. e ii.), e di altre sostanze inquinanti in mare nell'alveo dei reati, che si potrebbero definire “speciali”.

ritenuti necessari in quanto indice di riprovazione sociale e con effetti maggiormente deterrenti rispetto alle sanzioni amministrative e ai meccanismi compensativi del diritto civile, soprattutto nei confronti di soggetti “protetti” dietro forme societarie o non solvibili” così B. Roberta in *Op. cit.*

⁶ Per maggiori approfondimenti si vedano i “Rapporti ecomafia” che ogni anno Legambiente pubblica attraverso Reteambiente Edizioni.

⁷ “Dotto’, non faccio più droga. No, adesso ho un altro affare. Rende di più e soprattutto si rischia molto meno. Si chiama monnezza, dotto’. Perché per noi la monnezza è oro”. È il 1992 e Nunzio Perrella spiega allo stupefatto procuratore Franco Roberti fatti e misfatti del suo clan. Fonte: <http://www.paralleloquarantuno.it/articoli/dotto-la-monnezza-e-oro-il-patto-segreto-camorra-massoneria-impreditori.html>

⁸ Sono dei mesi scorsi le dichiarazioni del pentito casalese Carmine Schiavone sull'interramento dei rifiuti in diverse zone del Salento: fonte http://www.camera.it/bicamerari/rifiuti/resoconti/Documento_unificato.pdf. Verbale di audizione del pentito che solo di recente è stato reso disponibile dal Presidente della Camera dei Deputati.

Nel delineato quadro normativo non sono state dimenticate le società armatrici, con particolare riguardo al fenomeno, ancora oggi praticato in alcune aree marittime, della **pirateria amatoriale**. In effetti, la Direttiva n. 2005/35/Ce ha previsto l'applicazione di sanzioni specifiche: ammende fino a 1 milione e 500.000 euro; confisca dei proventi; esclusione dal godimento di aiuti pubblici; scioglimento anticipato e messa in liquidazione coatta. Accanto alle sanzioni è stata abbinata altresì una serie di misure accessorie e cautelari, come le ispezioni a bordo delle navi ancorate nei porti della Comunità, l'analisi del DNA degli idrocarburi dispersi in mare, il divieto di trasporto di carburante pesante su navi a scafo singolo, la redazione di una **lista nera** delle petroliere fuori norma e una rete trans-europea per il monitoraggio del traffico navale (*Safe Sea Net*).

Ad adiuvandum, sono da menzionare gli interventi aventi ad oggetto opportuni finanziamenti e supporti tecnici per le catastrofi provocate dalle onde nere, la rigenerazione di coste e spiagge e gli indennizzi delle vittime. Non c'è dubbio che l'ambiente marino *stricto sensu* si caratterizza per una "transfrontalierità" più marcata rispetto ad altri contesti, ragione per cui, data la sua "appartenenza indifferenziata" a tutta l'Unione, con la direttiva del 2005, il legislatore comunitario ha ritenuto necessario introdurre l'obbligo di dichiarazione di giurisdizione di ciascuno Stato per i fatti illeciti commessi a bordo di navi o aeromobili battenti bandiera nazionale, nonchè la possibilità di ricorrere alla cooperazione giudiziaria nel campo dell'extradizione secondo le indicazioni all'uopo fornite dalla Decisione-quadro n. 2005/212/GAI.

In un quadro di semplificazione e snellimento degli ingranaggi burocratici, gli Stati hanno ora la facoltà di stipulare degli accordi volontari con le compagnie petrolifere per la definizione di un **codice di condotta**, anche attraverso la previsione di aiuti incentivanti per la costruzione di navi più sicure, più conformi agli standard internazionali e rispettose degli ecosistemi marittimi, subordinata alla rottamazione di unità vetuste e non più in linea con le emergenti necessità di adeguamento normativo e tecnologico.

Premesso quanto sopra, a livello di ordinamento interno si pone tuttavia un problema piuttosto complesso, sul quale, tuttora, dottrina e giurisprudenza non sono riuscite a trovare un punto definitivo di convergenza. Si tratta essenzialmente del conflitto che vede contrapposti da un lato il principio di supremazia della legge europea, dall'altro il principio nazionale, peraltro riconosciuto in molti altri ordinamenti nazionali, del *favor rei* e della sanzione penale come *extrema ratio*. Ne consegue un marcato rafforzamento del connesso principio cui devono rispondere le fattispecie di reato.

Alcune pronunce della Corte di Giustizia UE hanno in merito sentenziato **“che ogni fattispecie passibile di sanzione penale deve contenere la descrizione dettagliata dei comportamenti incriminabili precisando, che in caso di inquinamento commesso in spregio delle Convenzioni Marpol e Montegobay, l'applicazione della Direttiva 2005/35/Ce risulta conforme al principio nullum crimen nulla poena sine lege”**⁹.

Il Giudice comunitario ritiene che *“se è vero che la Direttiva n. 2005/35/CE obbliga gli Stati membri a punire gli scarichi di sostanze inquinanti senza definirne le modalità”*, è altrettanto vero che *“simili comportamenti implicano responsabilità rilevanti in un numero indefinibile di situazioni insuscettibili, come tali, di essere descritte in un atto normativo, comunitario o nazionale”*. Il fatto che la norma europea imponga agli Stati membri di punire gli scarichi di sostanze inquinanti dalle navi effettuati con negligenza grave, non costituisce per la Corte alcuna violazione del principio generale di certezza del diritto, poiché, in conformità all'art. 249 del Trattato UE, è la direttiva medesima a dover essere recepita negli ordinamenti di ogni Stato membro, talchè tale funzione, peraltro prettamente legislativa, viene esercitata tenendo conto dei criteri relativi al grado di responsabilità che, visto il numero indefinito di situazioni prospettabili, risulta impossibile tipizzare a priori¹⁰.

Anche il diritto di costituirsi parte civile in processi penali per danni provocati da reati oltre confine a norma della Direttiva n. 2004/80/Ce e della Decisione-Quadro n. 2001/220/GAI ha trovato un pieno riconoscimento negli orientamenti della Corte UE, benchè siano emersi tre aspetti di un problema originato dalla Direttiva del 2005.

Il primo aspetto attiene alla qualifica degli idrocarburi versati in mare come rifiuti, ai sensi delle Direttive n. 75/442/CE e n. 2008/98/E; il secondo alla *malagestio* del mezzo di navigazione, come la scelta di imbarcazioni inadeguate per il trasporto di combustibile pesante; il terzo e ultimo all'omessa, o insufficiente, predisposizione di servizi portuali e impianti di raccolta dei rifiuti a terra a norma della Direttiva n. 2000/59/Ce (anche su tale questione abbiamo ampiamente dibattuto sulle pagine della presente testata).

Con una sentenza del 2008, la Corte ha chiarito che cosa debba intendersi per **rifiuto** o **non rifiuto** degli idrocarburi e per **detentore** ai fini della responsabilità per l'inquinamento provocato dalla loro dispersione in mare. Nel caso di specie, l'interpretazione nomofilattica del Giudice comunitario si è indirizzata verso i c.d. **criteri indiziari**, peraltro già in precedenza accettati, ovvero immediatezza del riutilizzo, identità merceologica e vantaggio economico tratto dal loro sfruttamento¹¹. *A contrariis* può, secondo la Corte, essere

⁹ B. Roberta, *Op. cit.*

¹⁰ Ricordiamo che la direttiva ha trovato un recepimento con il DECRETO LEGISLATIVO 7 luglio 2011, n. 121, recante “Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonchè della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

¹¹ Nella sentenza in questione, la Corte ha ritenuto che l'olio pesante non costituisce rifiuto nei limiti in cui sia commercializzabile come combustibile a prezzo di mercato e senza necessità di trattamenti preliminari.

considerato **detentore di rifiuti**, e come tale responsabile, chiunque abbia contribuito, direttamente o indirettamente, all'inquinamento, in particolare omettendo di adottare provvedimenti cautelativi, come la scelta adeguata e la manutenzione del mezzo nautico. Nella stessa sentenza, la Corte, per quanto attiene l'ampio e complesso campo della risarcibilità del danno ambientale, ha ritenuto ammissibile l'addebito dei costi connessi alla riparazione dei danni al proprietario od al noleggiatore della nave, qualora gli stessi non vengano assunti dal Fipol oppure sia superato il limite di copertura assicurativa.

Allo stato attuale, pur in presenza di previsioni normative introdotte con il D. lgs 121/2011, esistono tuttavia (ed ancora!) delle pericolose zone franche determinatesi a causa del mancato (con riferimento ad alcuni Stati membri) od errato recepimento delle direttive emanate ai fini della *“politica comunitaria preventiva e repressiva, anche e soprattutto attraverso l'introduzione di sanzioni punitive”*, cui in apertura si è fatto riferimento.

L'Italia è purtroppo uno dei paesi membri con il più alto numero di infrazioni comunitarie in materia ambientale. Non c'è dubbio che l'esistenza di tali zone franche comporti il rischio, con una contestuale ed altrettanto pericolosa legittimazione, per un paese, tra l'altro, particolarmente esposto, che si verifichino condotte suscettibili in fattispecie penali che trovano purtroppo una punibilità in altri ordinamenti, sebbene, come si è appena ricordato, vi sia stato nel 2011 un recepimento della Direttiva 2005/35/CE.

Cristian Rovito

Pubblicato il 1 dicembre 2014