

Domande e risposte sulla tutela penale dell'ambiente

Perché la Commissione presenta una nuova proposta di direttiva?

Nel 2001 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, basata sulle disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea concernenti la politica ambientale. Tuttavia nel 2003 il Consiglio, a seguito dell'iniziativa della Danimarca del 2000, ha adottato una decisione quadro¹, strumento previsto dal trattato sull'Unione europea nel campo della cooperazione in materia penale.

La Commissione ha impugnato la decisione quadro dinanzi alla Corte di giustizia contestandone il fondamento normativo. Il 15 settembre 2005 la Corte di giustizia ha annullato la decisione quadro e ha confermato la competenza della Comunità ad adottare misure relative al diritto penale connesse con la tutela dell'ambiente ove ciò sia necessario per garantire l'attuazione efficace della politica ambientale comunitaria.

Per tener conto della sentenza della Corte e degli ultimi sviluppi intervenuti nella normativa ambientale la Commissione ha deciso di ritirare la precedente proposta di direttiva del 2001 e di elaborarne una nuova. La proposta presentata oggi dalla Commissione sostituisce pertanto sia la proposta di direttiva del 2001 che la decisione quadro del Consiglio del 2003.

Quali sono le principali differenze tra una decisione quadro e una direttiva?

Mentre la decisione quadro è adottata esclusivamente dal Consiglio, la direttiva proposta passerà all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo nell'ambito della procedura comunitaria di codecisione. Inoltre, per quanto riguarda la direttiva, la Commissione europea e la Corte di giustizia ne controllano l'attuazione da parte degli Stati membri, cosa che non avviene per le decisioni quadro.

Perché il diritto penale è uno strumento necessario alla lotta per la tutela dell'ambiente?

I reati ambientali comprendono una vasta serie di atti od omissioni che danneggiano o mettono in pericolo l'ambiente, come l'emissione illecita di sostanze pericolose nell'aria, nel suolo o nelle acque, la spedizione illegale di rifiuti o il commercio illecito di specie minacciate. Questi reati, oltre ad avere effetti devastanti sull'ambiente e sulla salute umana, minano l'efficace attuazione della normativa comunitaria in materia di protezione dell'ambiente e della salute umana. Si deve pertanto garantire che tali reati siano passibili di sanzioni efficaci, tra cui sanzioni penali per i casi gravi.

¹ Decisione quadro 2003/80/GAI.

Quali reati saranno contemplati dalla direttiva?

La direttiva prevede un elenco di reati ambientali gravi, per lo più già contemplati dalla decisione quadro annullata, che era stata adottata all'unanimità nel 2003. Nell'elenco figurano: il trattamento, il trasporto, l'esportazione o l'importazione illeciti di rifiuti, compresi i rifiuti pericolosi; il commercio illecito di specie minacciate; il commercio o l'uso illeciti di sostanze che riducono lo strato di ozono; il funzionamento illecito di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o in cui siano depositate sostanze o preparazioni pericolose.

Nella maggior parte dei casi la punibilità di determinate attività dipende dal fatto che esse arrecano (o rischiano di arrecare) un grave pregiudizio alle persone o all'ambiente.

Ad esempio, lo scarico illecito di sostanze pericolose nelle acque di superficie sarebbe punibile se provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o un grave pregiudizio all'ambiente. La spedizione illegale di rifiuti provenienti dall'Unione europea sarebbe punibile solo se interessa volumi non trascurabili e vi è una chiara intenzione di trarne profitto. Sarebbe inoltre punibile il traffico di animali o piante rare commesso in violazione del regolamento CITES². Analogamente sarebbe perseguibile penalmente l'esportazione illecita di sostanze che riducono lo strato di ozono in paesi in via di sviluppo.

Nell'agosto 2006, il cargo Probo Koala ha scaricato circa 500 tonnellate di rifiuti tossici ad Abidjan, in Costa d'Avorio. I rifiuti sono stati poi riversati in vari siti nei pressi della città. A seguito di tale episodio molte persone sono decedute e in centinaia hanno avuto problemi respiratori, nausea, vertigini, vomito, bruciori e irritazioni provocati dai rifiuti tossici. Il caso Probo Koala sarebbe rientrato tra quelli contemplati dalla proposta di direttiva, trattandosi presumibilmente di una spedizione illegale di rifiuti.

Analogamente, anche l'esplosione chimica che si verificò a Seveso, in Italia, nel 1976 e che causò problemi dermatologici alle persone che vivevano nei dintorni, costrette all'esposizione di ingenti quantità di diossina, sarebbe rientrata nel campo d'applicazione della presente proposta, sempre che sia stata provocata per negligenza grave o violazione intenzionale della normativa.

La fuoriuscita di petrolio non è esplicitamente esclusa dalla proposta ma verrà contemplata da una proposta distinta, che sarà presentata nel corso dell'anno, diretta a modificare la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

Perché la normativa penale attualmente in vigore negli Stati membri non è sufficiente ed è necessario agire a livello comunitario?

Dagli studi svolti dalla Commissione è emerso che sussistono ampie disparità tra gli Stati membri nella definizione dei reati ambientali e che in molti Stati membri i livelli delle sanzioni sono insufficienti. Ad esempio, per quanto riguarda il commercio di specie minacciate, il rapporto tra il valore più basso e il valore più alto dell'importo massimo della sanzione varia da 1 a 348. La proposta adottata dalla Commissione mira ad assicurare un livello minimo di tutela penale dell'ambiente in tutta l'Unione europea.

² Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione, trasposta nel diritto dell'UE dal regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio.

La proposta istituisce uno standard comunitario minimo per la definizione dei reati gravi contro l'ambiente, introduce un sistema di responsabilità penale simile per tutte le persone giuridiche e fissa l'entità delle pene per i reati ambientali particolarmente gravi. In questo modo sarà garantito che questi ultimi vengano trattati secondo modalità simili in tutti gli Stati membri e che i loro autori non approfittino delle differenze che esistono tra le legislazioni nazionali. La proposta faciliterà inoltre la cooperazione tra gli Stati membri in tutti i casi in cui il reato ambientale abbia implicazioni transfrontaliere.

Nella comunicazione del 24 novembre 2005 (COM (2005)538 definitivo/2) la Commissione ha illustrato la sua interpretazione della sentenza. In particolare ha sottolineato che, previa verifica della loro necessità, le misure relative al diritto penale richieste in un settore di competenza comunitaria dovrebbero comprendere, ove appropriato e necessario, la definizione della fattispecie di reato, la sua natura e il livello delle sanzioni penali applicabili. Inoltre il vicepresidente Frattini ha dichiarato di voler fare un uso prudente della competenza della Commissione ad adottare misure relative al diritto penale, le quali saranno decise caso per caso, e solo se necessario per il raggiungimento di ulteriori obiettivi politici fissati nel trattato.

Per quali casi la direttiva prevede il ravvicinamento dei livelli di sanzione?

In base al principio di proporzionalità la direttiva prevede il ravvicinamento delle sanzioni solo per casi particolarmente gravi. Le circostanze aggravanti per le quali è previsto un ravvicinamento delle sanzioni sono la particolare gravità delle conseguenze di un reato (come la morte o le gravi lesioni riportate da una persona o un grave pregiudizio per l'ambiente) o la commissione del reato da parte di un'organizzazione criminale. Queste circostanze sono in genere già considerate particolarmente gravi nel diritto penale degli Stati membri e sono già oggetto di altri atti comunitari.

Per quanto riguarda la sanzione della reclusione, il ravvicinamento proposto su tre durate della pena è in armonia con le conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni del 25 e del 26 aprile 2002. Le tre durate sono correlate all'elemento psicologico (intenzionalità o negligenza grave) e alle circostanze aggravanti del caso. Per i reati più gravi è prevista la reclusione di almeno 5 a 10 anni.

Il sistema delle sanzioni pecuniarie applicabili alle persone giuridiche segue anch'esso un profilo su tre livelli corrispondente a quello individuato dal Consiglio Giustizia e Affari interni per le sentenze di condanna alla reclusione. Le sanzioni pecuniarie previste per le persone giuridiche sono simili ai valori minimi e massimi adottati dal Consiglio nella decisione quadro 2005/667/GAI sulla repressione dell'inquinamento provocato dalle navi (importo non inferiore a 300 000 EUR e non superiore a 500 000 EUR, non inferiore a 500 000 EUR e non superiore a 750 000 EUR e non inferiore a 750 000 EUR e non superiore a 1 500 000 EUR).

La Commissione intende armonizzare completamente la legislazione penale degli Stati membri in materia di reati ambientali?

La presente iniziativa non è diretta ad armonizzare completamente la legislazione penale degli Stati membri, ma a prendere solo quelle misure a livello comunitario che risultano necessarie per garantire l'attuazione efficace della politica ambientale.

Lo strumento prescelto è una direttiva, cioè un atto che lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella sua attuazione. Ai sensi dell'articolo 176 CE, gli Stati membri sono liberi di mantenere e di istituire disposizioni più stringenti di quelle previste dalla direttiva.

Ad esempio, gli Stati membri possono istituire nuove figure di reato, perseguire penalmente anche i reati commessi per semplice negligenza e prevedere ulteriori sanzioni o sanzioni più severe.

La proposta è formulata in modo tale da lasciare agli Stati membri la più ampia flessibilità nell'adattare le sue prescrizioni ai rispettivi ordinamenti penali vigenti. La proposta tiene conto delle diverse tradizioni giuridiche e dei diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri. Ad esempio la direttiva riconosce che non tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri prevedono la responsabilità penale delle persone giuridiche e consente pertanto agli Stati membri di scegliere altre forme di responsabilità per le persone giuridiche.

Quali sono le prossime fasi di attuazione della direttiva?

Gli Stati membri dovranno attuare la direttiva entro 18 mesi dalla sua adozione e comunicare le rispettive normative di attuazione alla Commissione. Tale periodo di attuazione non dovrebbe comportare difficoltà per gli Stati membri, in quanto molte disposizioni erano già contemplate nell'annullata decisione quadro 2003/80/GAI. Il termine per l'attuazione di tale decisione quadro sarebbe scaduto il 27 gennaio 2005, cosicché gli Stati membri avranno già provveduto ad emanare buona parte delle misure necessarie per l'attuazione della presente direttiva.

In primo luogo la Commissione valuterà se le misure di attuazione presentate dagli Stati membri sono conformi alla direttiva. In secondo luogo la proposta impone agli Stati membri di trasmettere ogni tre anni una relazione di attuazione della direttiva. Sulla base delle informazioni ricevute la Commissione elaborerà relazioni periodiche dirette a valutare il modo in cui la direttiva viene applicata negli Stati membri e a individuare possibili problemi di attuazione o la necessità di modificarla. In caso di attuazione inadeguata, la Commissione può avviare un procedimento d'infrazione contro lo Stato membro inadempiente dinanzi alla Corte di giustizia, che può infliggere sanzioni severe.

Inoltre la Commissione si adopererà per raccogliere statistiche comparabili e affidabili sui reati ambientali negli Stati membri. A tal fine sarà istituito un gruppo di esperti incaricato di definire le informazioni necessarie.

Esistono altri strumenti rilevanti in questo settore?

Nel campo specifico dell'inquinamento provocato dalle navi sono particolarmente rilevanti due strumenti adottati nel 2005: la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni e la decisione quadro 2005/667/GAI intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, che è stata impugnata dalla Commissione dinanzi alla Corte per lo stesso motivo per cui ha impugnato la decisione quadro sull'ambiente, cioè l'erroneo fondamento normativo.

Quali altre misure si stanno prendendo per garantire l'attuazione della normativa ambientale dell'UE?

La presente non è un'iniziativa isolata. La Commissione sta cercando di rendere più efficace la normativa ambientale dell'Unione anche attraverso una serie di altri strumenti.

La Commissione può agire in giudizio contro gli Stati membri che tollerano attività illecite, inducendo la Corte di giustizia a comminare sanzioni pecuniarie. Ad esempio, nel 2003 la Grecia è stata condannata a pagare 20 000 euro al giorno per una discarica abusiva nell'isola di Creta. La Commissione si sta adoperando per garantire che le normative nazionali siano sufficientemente rigorose e attuino correttamente le disposizioni comunitarie. Essa mira ad eliminare le ambiguità o lacune presenti nelle legislazioni nazionali, che hanno l'effetto di indebolire gli obiettivi della normativa ambientale dell'UE.

La Commissione ha inoltre preso misure preventive elaborando, in consultazione con i terzi interessati, documenti guida per agevolare l'attuazione e il controllo del rispetto delle norme. Ha avviato studi per individuare le lacune nell'attuazione e intensificherà i contatti con gli Stati membri per far fronte ai problemi specifici che sono stati riscontrati. La Commissione inoltre incoraggerà gli Stati membri a sfruttare le possibilità di finanziamento a livello dell'UE e garantirà che il modo in cui essi programmano le spese nel quadro dei vari strumenti³ contribuisca a migliorare l'attuazione della normativa ambientale dell'UE.

La Commissione svilupperà ulteriormente questa impostazione e nel corso del 2007 elaborerà una strategia riveduta sull'attuazione e il rispetto della normativa ambientale dell'UE. La strategia sarà incentrata sulle lacune attuative sistematiche che sono state individuate e incoraggerà l'uso di un insieme di strumenti legislativi e non legislativi.

³ Strumenti della politica di coesione, sviluppo rurale, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, programmi quadro per la ricerca, la competitività e l'innovazione, e nell'ambito del nuovo strumento unico per l'ambiente LIFE+.