



Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in “Diritto e Impresa”

Ciclo XXXV

**Economia circolare e traffico illecito di rifiuti:  
criticità e prospettive in chiave europea**

**CHIAR.MO PROF.  
MAURIZIO BELLACOSA**

TUTOR

**GIULIA FABRI**

CANDIDATA

**CHIAR.MO PROF. ANTONIO GULLO**

COORDINATORE

Anno Accademico 2022/2023



## INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i> .....	I

### CAPITOLO I

#### ECONOMIA CIRCOLARE E DIRITTO PENALE

1. La definizione di economia circolare.....	1
2. Gli obiettivi europei in materia di <i>circular economy</i> : il <i>Green Deal</i> e il Piano d'azione per l'economia circolare.....	10
3. L'impatto del traffico illecito di rifiuti sul raggiungimento degli obiettivi di circolarità: la simulazione di attività di recupero e il cd. "giro bolla".....	26

### CAPITOLO II

#### IL CONTRASTO AL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI SU BASE TRANSNAZIONALE IN EUROPA

1. La movimentazione transfrontaliera di rifiuti in Europa: il Regolamento (CE) n. 1013/2006.....	39
2. La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente.....	54
2.1. Le origini del diritto penale europeo.....	54
2.2. L'approvazione della direttiva 2008/99/CE.....	58
3. "Spedizioni illegali" di rifiuti e obblighi di incriminazione al banco di prova dell'economia circolare.....	66
3.1. La selezione delle condotte penalmente rilevanti.....	67
3.2. Spedizioni "illegali" e principio di legalità.....	73

## CAPITOLO III

### LA REPRESSIONE DEL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI NEGLI STATI MEMBRI:

#### SPUNTI COMPARATIVI

1. Il traffico illecito di rifiuti in Italia.....	80
1.1. L'ancoraggio costituzionale dell'economia circolare: verso il superamento dell'ambiente come limite "negativo".....	80
1.2. La spedizione illecita di rifiuti ex art. 259 TUA.....	83
1.3. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti...	86
1.4. Reati ambientali e "sistema 231".....	90
2. Il traffico illecito di rifiuti nell'ordinamento spagnolo.....	96
2.1. Il <i>medio ambiente</i> nella Costituzione del 1978.....	96
2.2. La movimentazione illecita di rifiuti.....	99
2.3. La responsabilità degli enti per i reati ambientali.....	102
3. Il contrasto al traffico illecito di rifiuti in Francia.....	106
3.1. La costituzionalizzazione dell'ambiente nella <i>Charte de l'environnement</i> .....	106
3.2. Economia circolare e presidi penalistici.....	108
3.3. Spedizioni illecite di rifiuti e responsabilità delle <i>personnes morales</i> .....	113

## CAPITOLO IV

### PROFILI DI CRITICITÀ NEL CONTRASTO AL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI SU

#### BASE TRANSNAZIONALE

1. L'attuazione della disciplina europea in materia di traffico illecito di rifiuti: l'applicazione di sanzioni penali "efficaci, proporzionate e dissuasive".....	118
2. La cooperazione investigativa e giudiziaria.....	127
2.1. Eurojust e il coordinamento investigativo.....	127
2.2. Il (futuribile) ruolo dell'EPPO nel contrasto alla criminalità ambientale.....	138
2.2.1. Origini e struttura della Procura europea.....	138
2.2.2. La competenza materiale dell'EPPO.....	142
2.2.3. La scelta del procuratore delegato competente e le indagini transnazionali (cenni).....	145

2.2.4. I rapporti con Eurojust e OLAF.....	149
3. Reati transnazionali e responsabilità degli enti: alcuni problemi aperti..	153
3.1. L'applicazione del principio del <i>ne bis in idem</i> alle persone giuridiche.....	154
3.2. Mutuo riconoscimento ed esecuzione delle decisioni penali degli Stati Membri.....	161

## CAPITOLO V

### TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI E CIRCULAR ECONOMY: PROSPETTIVE E SCENARI FUTURI

1. Economia circolare e contrasto al traffico illecito di rifiuti: la nuova proposta di regolamento in materia di spedizioni.....	168
2. Il traffico illecito di rifiuti nell'ambito della nuova proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.....	176
2.1. Il mutato quadro istituzionale: la competenza penale indiretta nel Trattato di Lisbona.....	176
2.2. Il perimetro della competenza penale accessoria.....	180
2.3. La nuova proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.....	184
4. La complessiva azione di contrasto al traffico illecito di rifiuti in Europa.....	194
 <i>Conclusioni</i> .....	 201
 <i>Bibliografia</i> .....	 212



## Introduzione

Il contrasto al traffico illecito di rifiuti è una delle più importanti sfide che l'Unione europea è chiamata ad affrontare.

È infatti noto che le peculiari caratteristiche fisiche dei rifiuti, in uno con i costi necessari per la loro gestione, hanno dato vita a un vero e proprio mercato, parallelo a quello legale, nel quale vengono coinvolte anche imprese che svolgono attività di per sé lecite, attratte dalla possibilità di significativi risparmi di spesa<sup>1</sup>.

Il fenomeno assume sovente carattere transnazionale: già dagli anni '70, parallelamente all'introduzione di procedure complesse e dispendiose per la gestione dei rifiuti nei paesi industrializzati, si è infatti assistito all'intensificarsi delle spedizioni di residui della produzione e del consumo verso paesi in via di sviluppo, con conseguenze spesso devastanti per gli ecosistemi di detti paesi (cd. *dumping ambientale*)<sup>2</sup>.

Per questa ragione, a partire dal 1993 l'Unione europea si è dotata di una disciplina finalizzata a istituire procedure stringenti per le movimentazioni transfrontaliere di rifiuti, sia nel territorio dell'Unione, sia verso Stati terzi, individuando al contempo le condotte costituenti «traffico illecito». Tale disciplina è stata, in seguito, aggiornata – anche al fine di tenere conto delle modifiche nel tempo intervenute a livello internazionale – con l'adozione del regolamento (CE) n. 1013/2006.

Sul versante penalistico, con la direttiva 2008/99/CE si è richiesto agli Stati membri di introdurre «sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive» in relazione alle spedizioni illegali aventi ad oggetto quantità “non trascurabili” di rifiuti.

---

<sup>1</sup> J. BAIRD, R. CURRY, P. CRUZ, *An overview of waste crime, its characteristics, and the vulnerability of the EU waste sector*, in *Waste Management & Research*, 32, 2014, 97; C. BIGNOTTI, *Il traffico illecito di rifiuti oltre frontiera: analisi economica di un reato ambientale transnazionale*, in *Lexambiente – Riv. trim. dir. pen. amb.*, 1, 2020, 131.

<sup>2</sup> V. *Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti* del 14 febbraio 2018, predisposta dalla Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

La risposta sanzionatoria predisposta dall'Unione europea e, di conseguenza, dagli Stati membri, non ha dato buona prova di sé: da alcuni dati raccolti nell'ambito di un progetto della rete IMPEL, è emerso che il 22% delle spedizioni sottoposte ad ispezione negli anni 2018-2020 presentava profili di illegalità.

Nel quadro sin qui delineato si innestano i nuovi scenari aperti dalle iniziative adottate in sede europea per la realizzazione del passaggio ad un modello di economia circolare: già a partire dall'iniziativa "Materie prime"<sup>3</sup>, varata dalla Commissione nel 2008, si è preso atto della necessità di garantire alle imprese europee un approvvigionamento sostenibile di materie prime attraverso la promozione del riciclaggio, con l'obiettivo di limitare il consumo di materie prime vergini e, per questa via, ridurre la dipendenza – specie in alcuni settori strategici, come le costruzioni, l'industria chimica e l'industria automobilistica – dalle importazioni di risorse.

Queste considerazioni di carattere economico si intersecano, nell'impianto della *circular economy*, con le esigenze di tutela dell'ambiente, nell'ottica del *decoupling*: la capacità di conservazione del valore, propria dei sistemi di economia circolare, è infatti indispensabile al fine di «dissociare» la crescita economica dall'uso di risorse vergini – e dal relativo impatto – offrendo prospettive di crescita sostenibile e duratura.

L'impulso offerto dalle iniziative europee alla conservazione del valore del rifiuto, attraverso attività di riciclaggio e recupero, deve necessariamente accompagnarsi ad un pieno sfruttamento delle potenzialità offerte dal mercato: per questo motivo, le istituzioni europee hanno posto l'accento sull'esigenza di favorire la circolazione dei rifiuti-risorse nel mercato interno.

In questo quadro si manifestano, tuttavia, preoccupanti distorsioni, dovute alle infiltrazioni criminali nella gestione transfrontaliera dei rifiuti; il presente lavoro si pone, dunque, l'obiettivo di individuare il ruolo che il

---

<sup>3</sup> COM (2008) 699 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *L'iniziativa "materie prime" - Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa*. Per maggiori approfondimenti, si rinvia a D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Torino, 2021, 19.



diritto penale – e, in particolare, il diritto penale europeo – può svolgere nel perseguimento degli obiettivi di circolarità fissati dall’Unione nel settore della gestione dei rifiuti.

Pertanto, premesso un inquadramento generale del tema dell’economia circolare e dei suoi più recenti approdi teorici, si individuano, in chiave criminologica, i punti di contatto tra *circular economy* e traffico illecito di rifiuti.

La parte centrale del lavoro è dedicata all’esame della disciplina eurounitaria in materia di spedizioni di rifiuti, con particolare riferimento alle movimentazioni aventi ad oggetto rifiuti, pericolosi e non pericolosi, destinati al recupero: si tratta, infatti, dei materiali che presentano maggiore rilievo ai fini della realizzazione della circolarità nell’approvvigionamento di materie prime. Si passa, quindi, ad analizzare gli obblighi di incriminazione introdotti dal legislatore europeo e la relativa implementazione negli ordinamenti italiano, francese e spagnolo.

L’analisi prosegue con l’esposizione di alcuni profili di problematicità concernenti i parametri individuati a livello europeo per l’introduzione di sanzioni, tanto per le persone fisiche, quanto per le persone giuridiche; con particolare riferimento a tali ultimi soggetti, si pongono in luce talune criticità emerse, in via generale, con riferimento all’applicazione di sanzioni per la commissione di reati di carattere transfrontaliero.

Da ultimo, vengono illustrati i contenuti delle recenti proposte presentate dalla Commissione europea per aggiornare la disciplina in materia di spedizioni di rifiuti, alla luce dei nuovi obiettivi di circolarità, nonché per rafforzare l’azione di contrasto alla criminalità ambientale, anche con riguardo alla gestione transfrontaliera dei rifiuti.

# CAPITOLO I

## ECONOMIA CIRCOLARE E DIRITTO PENALE

SOMMARIO: 1. La definizione di economia circolare. – 2. Gli obiettivi europei in materia di *circular economy*: il *Green Deal* e il Piano d’azione per l’economia circolare. – 3. L’impatto del traffico illecito di rifiuti sul raggiungimento degli obiettivi di circolarità: la simulazione di attività di recupero e il cd. “giro bolla”.

### 1. La definizione di “economia circolare”.

La riflessione sul concetto di economia circolare si è sviluppata parallelamente alla presa di coscienza in ordine alla necessità di ripensare il rapporto dell’uomo con l’ambiente che lo circonda, secondo schemi di crescita compatibili con la perpetuazione della vita e con il funzionamento dei sistemi ecologici.

A partire dalla seconda metà del Novecento, come noto, ha iniziato ad affermarsi nel dibattito internazionale la cd. questione ambientale – ovvero, la ricerca del giusto temperamento tra la tutela dell’ambiente e le esigenze produttive<sup>1</sup> –, affrontata per la prima volta nell’ambito del vertice internazionale sull’ambiente tenutosi nel 1972 e culminato nell’approvazione della cd. Dichiarazione di Stoccolma<sup>2</sup>. Con particolare riferimento ai

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione dei problemi che si agitano dietro tale locuzione, si veda A. MANICCIA, *Crimini ambientali. “Mass disasters” e tutela penale dell’ecosistema*, Milano, 2021, 2.

<sup>2</sup> Nell’ambito della Dichiarazione di Stoccolma viene adottata una prospettiva marcatamente antropocentrica, in base alla quale la tutela dell’ambiente è strettamente funzionale al benessere e alla sopravvivenza del genere umano, ma non rappresenta un autonomo fine. Non a caso, il primo dei principi in essa contenuti recita: “*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations*”. Per maggiori approfondimenti, si rinvia a I. DETTER DE LUPIS, *The Human Environment: Stockholm and its Follow Up*, in A. J. R.

fenomeni di inquinamento transfrontaliero, la Dichiarazione chiarisce che il diritto sovrano degli Stati di sfruttare le proprie risorse incontra un limite nel dovere di non provocare danni all'ambiente oltre i confini nazionali<sup>3</sup>; la constatazione della finitezza delle risorse naturali ha inoltre indotto a valorizzare l'importanza di una programmazione accurata nell'uso delle risorse stesse, a beneficio delle generazioni presenti e future, in modo tale da assicurare che le esigenze dello sviluppo siano rese compatibili con la necessità di proteggere e migliorare l'«ambiente umano»<sup>4</sup>.

A ben vedere, la riflessione su nuovi modelli di sviluppo si era avviata già qualche anno prima, soprattutto in ambito economico<sup>5</sup>: risale infatti al 1966 la prima teorizzazione di un utilizzo circolare dei materiali, presentata dall'economista Kenneth E. Boulding con il celebre scritto "*The Economics of the Coming Spaceship Earth*", nel quale la Terra è rappresentata come una navicella spaziale munita di uno stock limitato di risorse. Secondo l'autore, il sistema "chiuso" del futuro richiede un cambio di paradigma rispetto ai principi economici applicati alla terra "aperta" del passato; i due modelli contrapposti sono metaforicamente ricondotti alle figure del *cowboy* e dell'astronauta: mentre il primo considera le pianure sterminate che lo circondano come uno spazio da sfruttare ed è mosso da una irrefrenabile tensione verso la conquista e il consumo, l'astronauta ha invece piena consapevolezza della scarsità delle risorse di cui dispone e della ciclicità del sistema che lo ospita<sup>6</sup>.

L'elaborazione della nozione di economia circolare è quindi proseguita con la pubblicazione dello studio "*The limits to growth*", commissionato al MIT dal Club di Roma<sup>7</sup> con lo scopo di stimolare la

---

GROOM, P. TAYLOR (a cura di), *Global Issues in the United Nations' Framework*, New York, 1989, 205.

<sup>3</sup> V. principio n. 21 della Dichiarazione di Stoccolma.

<sup>4</sup> Il riferimento è ai principi 2 e 13 della Dichiarazione di Stoccolma.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione approfondita degli studi in materia di economia circolare, in una prospettiva multidisciplinare, si veda M. FREY, *Genesi ed evoluzione dell'economia circolare*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, 1, 163.

<sup>6</sup> K. E. BOULDING, *The economics of the coming spaceship earth*, in H. JARRETT (a cura di), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimora, 1966, 3.

<sup>7</sup> Si tratta di un gruppo internazionale di scienziati, economisti e imprenditori, fondato nel 1968 da Aurelio Peccei e Alexander King con lo scopo di analizzare i principali problemi dell'umanità.

riflessione sui probabili esiti dei ritmi di sviluppo dell'epoca; attraverso una simulazione al computer furono analizzate le conseguenze della crescita demografica costante sugli ecosistemi e sulle risorse naturali, contribuendo a dare il senso della finitezza delle materie prime e proponendo l'adozione di un modello di sviluppo sostenibile, ossia di politiche basate sulla fissazione di limiti allo sfruttamento delle risorse.

Nel 1976 si assiste a un ulteriore passo verso l'affermazione del concetto di economia circolare, con il rapporto "*Potential for substituting manpower for energy*", elaborato da Walter R. Stahel e destinato alla Commissione europea; nel rapporto, poi pubblicato come volume<sup>8</sup>, si è evidenziato che il consumo energetico nel settore manifatturiero è legato principalmente all'estrazione e alla lavorazione delle materie prime, e non ai processi produttivi veri e propri; attraverso il riutilizzo dei prodotti, la manodopera potrebbe sostituire il consumo di energia necessario per la produzione di nuovi beni: in questo modo, oltre a un risparmio energetico, si determinerebbe anche la creazione di nuovi posti di lavoro. Stahel – considerato il padre dell'economia circolare – propone quindi di allungare il ciclo di vita dei prodotti e di estendere la responsabilità delle imprese anche alla fase successiva alla vendita; coniando il termine "economia ciclica", egli ha inoltre suggerito di riconsiderare il valore dei rifiuti e di valorizzare il riutilizzo, in modo prioritario rispetto al riciclo<sup>9</sup>.

Lo specifico problema dei rifiuti viene affrontato, nel 2002, dall'architetto americano William McDonough e dal chimico tedesco Michael Braungart, cui si deve l'elaborazione dell'approccio "dalla culla alla culla" (*cradle to cradle*)<sup>10</sup>, una locuzione che è ormai divenuta uno slogan dell'economia circolare e che si contrappone al paradigma, tipico dei modelli

---

<sup>8</sup> W. R. STAHEL, G. REDAY-MULVEY, *Jobs for Tomorrow: The Potential for Substituting Manpower for Energy*, New York, 1981.

<sup>9</sup> È interessante notare come nel rapporto si affermi: «la transizione dall'economia industriale lineare a quella circolare comporterà trasformazioni strutturali radicali: implicherà il passaggio da un'economia globale a una regionale, la transizione da una produzione lineare a una circolare, l'ottimizzazione di tutto il processo manifatturiero e la massimizzazione dell'uso del prodotto». Tra i contributi più recenti dell'autore, si segnala W. R. STAHEL, *The circular economy*, in *Nature*, 531, 435.

<sup>10</sup> W. McDONOUGH, M. BRAUNGART, *Dalla culla alla culla. Come conciliare tutela dell'ambiente, equità sociale e sviluppo*, Torino, 2003.

di sviluppo lineare, del *cradle to grave* (dalla culla alla tomba): secondo i due studiosi, è necessario pensare a sistemi di produzione che consentano di eliminare il concetto stesso di rifiuto; in particolare, nella progettazione dei prodotti sarebbe necessario ispirarsi ai principi biologici, attraverso la realizzazione di cicli chiusi, in cui le risorse vengano utilizzate più volte mediante l'utilizzo dei rifiuti come nuovo input.

Contributi significativi alla riflessione in materia di economia circolare provengono inoltre dagli studi della Fondazione Ellen MacArthur, che hanno definito tale modello di sviluppo come “*restorative by design*”, ossia improntato, sin dalla fase della progettazione, alla rigenerazione dei materiali; in tale contesto, si sostituisce il concetto di “fine vita” con quello di “reintegrazione”, promuovendo il ricorso a fonti di energia rinnovabile ed eliminando l'uso di sostanze chimiche tossiche, che pregiudicano il riutilizzo. Anche in questo caso, la linea di tendenza è nel senso dell'eliminazione del rifiuto attraverso la progettazione di materiali, prodotti e perfino modelli di business pensati per inserirsi in un ciclo di disassemblaggio e riutilizzo<sup>11</sup>.

Ad esempio, con riferimento a beni caratterizzati da un lungo ciclo di vita, come le costruzioni, gli studi della Fondazione hanno posto in luce che il potenziale di circolarità di questi beni è rimasto in gran parte inutilizzato, con una conseguente ingente perdita di valore; tra le iniziative di conservazione del valore che si sono dimostrate efficaci, in tale ambito, vi è la pratica della decostruzione – in luogo della demolizione – attraverso cui si può evitare il conferimento in discarica di oltre il 70% delle macerie prodotte, evitando così i costi associati allo smaltimento e preservando componenti e materiali edilizi di valore per il riciclo e il riutilizzo<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Towards the circular economy Vol. 1. An economic and business rationale for an accelerated transition*, 2012, 23.

<sup>12</sup> ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Towards the circular economy*, cit., 38. Si è in particolare evidenziato che gli studi condotti sulla pratica della decostruzione hanno dimostrato importanti benefici sociali, tra cui un significativo aumento del fabbisogno di manodopera, la creazione di posti di lavoro a livello locale, oltre a migliori condizioni di lavoro e opportunità educative. È stato in particolare stimato che se la decostruzione fosse pienamente integrata nell'industria delle demolizioni degli Stati Uniti, ove sono abbattuti circa 200.000 edifici all'anno, si creerebbe l'equivalente di 200.000 posti di lavoro.

Il medesimo concetto si applica, *a fortiori*, ai prodotti dotati di un ciclo di vita medio – definiti come «il cuore» delle opportunità derivanti dall'economia circolare – i quali vengono utilizzati per un periodo di tempo sufficientemente breve da essere soggetti a frequenti innovazioni tecnologiche, ma sufficientemente lungo da non essere soggetto a consumi *una tantum*: la maggior parte dei prodotti di questa tipologia si presta a essere disassemblata o ricondizionata<sup>13</sup>.

Da ultimo, un cenno merita anche il lavoro dell'economista Gunter Pauli, che propone di superare tanto il concetto di *red economy* – ovvero l'economia tradizionale, che preleva risorse dalla natura senza preoccuparsi dei costi sociali e ambientali – quanto quello di *green economy*, per tale intendendosi il modello che impegna le imprese a preservare l'ambiente inducendole, tuttavia, ad esternalizzare i costi sostenuti, ponendoli a carico dei consumatori: così inteso, il passaggio a un nuovo modello di sviluppo rischierebbe infatti di divenire appannaggio di una cerchia ristretta di destinatari.

Pauli ha quindi sviluppato la nozione di *Blue economy*, riprendendo e ampliando l'impostazione, già esaminata, del *cradle to cradle* e portandola, per così dire, alle estreme conseguenze: secondo tale concezione, la finalità ultima del sistema produttivo è rappresentata dall'azzeramento delle emissioni e degli scarti, traendo ispirazione proprio dal funzionamento degli ecosistemi naturali, ove nulla è sprecato; l'*output* di un processo deve quindi rappresentare l'*input* di un altro, nell'ambito di un sistema “a cascata”<sup>14</sup>. La differenza essenziale è che nella *blue economy* l'ambiente è un vero e proprio *driver* dello sviluppo economico, che, in quanto tale, non deve essere riguardato come un costo – a differenza di quanto accade nella *green economy* – bensì come un'opportunità che consente alle imprese di realizzare profitti.

Ad ogni modo, come spesso accade in presenza di elaborazioni tanto stratificate, non risulta possibile individuare una definizione unitaria di “economia circolare”; attraverso una revisione sistematica della letteratura

---

<sup>13</sup> L'esempio contenuto nel rapporto della Fondazione è quello dei telefoni cellulari (ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Towards the circular economy*, cit., 39).

<sup>14</sup> G. PAULI, *Blue economy*, Milano, 2010.

scientifico, un recente studio ha individuato 95 diverse definizioni di tale modello di sviluppo, da cui è stato possibile trarre alcune costanti: molti autori associano l'economia circolare al perseguimento della prosperità economica<sup>15</sup>; la lettura più condivisa del concetto di economia circolare fa riferimento al paradigma delle 3R (*reduce, reuse, recycle*); pochissime definizioni hanno invece riguardo alla dimensione sociale dell'economia circolare, limitandosi a valorizzare gli effetti benefici in termini economici e ambientali.

Nell'ambito di detto studio, si è quindi tentato di presentare una sintesi degli sforzi definitivi rinvenibili in letteratura, proponendo la seguente definizione di economia circolare: si tratta un sistema economico basato su modelli di business che sostituiscono il concetto di «fine vita» con quello di riduzione o, in alternativa, di riuso, riciclo e recupero dei materiali nelle fasi di produzione, distribuzione e consumo, operando a livello micro (singole imprese, singoli consumatori), a livello intermedio (parchi eco-industriali)<sup>16</sup> e a livello macro (città, regioni, nazioni), con l'obiettivo di realizzare uno sviluppo sostenibile che implichi la creazione di qualità ambientale, prosperità economica ed equità sociale, per il bene delle generazioni presenti e future<sup>17</sup>.

Peraltro, il dibattito attorno al concetto di economia circolare – sviluppatosi al punto da renderne difficile l'esatta perimetrazione – è stato accentuato, in tempi recenti, dalla grave crisi ecologica che si registra a livello

---

<sup>15</sup> J. KIRCHHERR, D. REIKE, M. HEKKERT, *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*, in *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 2017, 221. Gli autori evidenziano, significativamente, che questa abbondanza di concettualizzazioni in materia di economia circolare – definita addirittura «circular economy babble» – costituisce una seria sfida per gli studiosi che intendono occuparsi di tale modello di sviluppo.

<sup>16</sup> Nell'ambito dei parchi eco-industriali, il concetto di economia circolare si realizza attraverso l'implementazione di strategie di ottimizzazione dell'uso delle risorse, incentrate sullo scambio di materiali, sottoprodotti, energia e acqua tra imprese e organizzazioni operanti in una determinata area geografica; tale sinergia viene definita simbiosi industriale. Storicamente, la prima esperienza di simbiosi industriale si è avuta negli anni '60 a Kalundborg, in Danimarca, ove si è spontaneamente formato un network di imprese ruotante attorno all'approvvigionamento di risorse idriche e, in seguito, anche di materiali e risorse energetiche. Per maggiori dettagli si rinvia a D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Torino, 2021, 57, nonché a D. R. LOMBARDI, P. LAYBOURN, *Redefining industrial symbiosis. Crossing academic-practitioner boundaries*, in *Journal of Industrial Ecology*, 16, 1, 2012, 28.

<sup>17</sup> J. KIRCHHERR, D. REIKE, M. HEKKERT, *Conceptualizing the circular economy*, cit., 228.

globale e dalla rinnovata consapevolezza della necessità di abbandonare, sul fronte della produzione e del consumo, lo schema “estrazione-produzione-consumo-scarto”<sup>18</sup>, in favore di un modello basato sulla rigenerazione dei processi di produzione e sulla logica *zero waste*.

E in effetti a tale profilo si riferisce il Goal n. 12 dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, il programma d’azione rivolto agli Stati e finalizzato a promuovere la prosperità economica tutelando, al contempo, gli interessi sociali e ambientali<sup>19</sup>.

Il Goal n. 12 si intitola infatti «Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo», e richiede di raggiungere, entro il 2030, l’obiettivo della gestione sostenibile e dell’uso efficiente delle risorse naturali, incoraggiando a tal fine le imprese, soprattutto di grandi dimensioni e transnazionali, ad adottare pratiche sostenibili e integrare le informazioni sulla sostenibilità nelle loro relazioni periodiche. Inoltre, si raccomanda di ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclaggio e il riutilizzo.

Il riferimento, contenuto nel titolo dell’obiettivo, a “modelli” di produzione e consumo implica il ricorso a sistemi coerenti, di comprovata efficacia, che presentino le caratteristiche della replicabilità e adattabilità ad ambiti e contesti differenti<sup>20</sup>. Quanto all’ambito di applicazione di tali modelli, sono richiamati sia la “produzione”, sia il “consumo”, ovvero l’intero sistema economico: è evidente che il passaggio da un modello di economia lineare a uno caratterizzato da circolarità esige sforzi da parte delle imprese, ma anche dei cittadini-consumatori. In questa chiave vanno lette

---

<sup>18</sup> Così D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato*, cit., 3.

<sup>19</sup> Come noto, l’Agenda 2030 è stata sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite e approvata dall’Assemblea Generale dell’ONU; è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs), inseriti nell’ambito di un programma d’azione più vasto costituito da 169 target da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a W. COLGLAZIER, *Sustainable development agenda: 2030. Building knowledge-based societies is key to transformative technologies*, in *Science*, 349, 2015, 1048; in chiave critica, D. P.VAN VUUREN *et al.*, *Defining a sustainable development target space for 2030 and 2050*, in *One Earth*, 5, 2022, 142, secondo cui i 169 obiettivi e i 232 indicatori utilizzati per monitorare l’attuazione degli SDGs da parte degli Stati non sono funzionali allo scopo, perché troppo ampi e poco strutturati.

<sup>20</sup> V. G. MOSCA, *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile ed Economia Circolare*, in [www.asvis.it](http://www.asvis.it), 2017.



anche le indicazioni riguardanti la fase finale del ciclo: per evitare che si produca un rifiuto, il paradigma dell'economia circolare prescrive di recuperare i materiali di scarto, in modo che essi possano essere utilizzati in nuovi cicli produttivi.

A questo punto, è necessario sgombrare il campo da un equivoco di fondo: sebbene l'economia circolare sia comunemente associata al tema della gestione dei rifiuti – anche in considerazione del principale ambito degli interventi legislativi volti a dare attuazione al principio della *circular economy*, come si avrà modo di appurare a breve – il nuovo modello economico non si esaurisce in questo, ma si declina in almeno tre profili: il primo è, appunto, riferito all'ordine di priorità con il quale devono essere gestiti i rifiuti; la seconda prospettiva, marcatamente economica, muove invece dalla fase finale della vita del prodotto, dalla sua “tomba”, e si occupa delle materie prime di risulta, ossia dell'economia circolare come nuova modalità di approvvigionamento di materie prime; la terza chiave di lettura è quella che prende in esame l'inizio della vita dei prodotti, e propone metodi di progettazione ecosostenibile, in termini di durabilità, riparabilità, uso di contenuti riciclati<sup>21</sup>.

A tale ultimo aspetto – l'inizio del ciclo, se si vuole – sono dedicati istituti centrali nella politica di prevenzione del rifiuto, come il *Life Cycle Assessment (LCA)*<sup>22</sup> e la responsabilità estesa del produttore (*Extended*

---

<sup>21</sup> Tale tripartizione è suggerita da F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2017, 163, il quale però declina il terzo segmento – ossia, quello riferito alla fase iniziale, della produzione – con specifico riferimento alla cd. bioeconomia. Nell'ambito del presente lavoro si aderisce quindi alla visione secondo cui il tema dell'economia circolare non è limitato alla fase della gestione del rifiuto, ma, rappresentando una componente del più ampio schema della sostenibilità, si riferisce alla capacità del sistema economico di autorigenerarsi, alla stregua dei cicli di vita naturali. Per una disamina delle diverse accezioni in cui la locuzione è interpretata, si rimanda a F. RASPADORI, *Il contributo dell'Unione europea alla ricostruzione della nozione di economia circolare*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 3-4, 2021, 553.

<sup>22</sup> Il *Life Cycle Assessment*, ossia l'analisi del ciclo di vita, consente di misurare in modo oggettivo l'impatto e gli effetti di un prodotto sull'ambiente lungo l'intero arco di vita. Per approfondimenti, si veda S. GIORGI, M. LAVAGNA, A. CAMPIOLI, *Procedure di allocazione nella metodologia LCA e tendenze settoriali verso un'economia circolare*, in V. NICCOLUCCI, A. DOMINI LOPRIENO, S. MARANGHI, S. SCALBI (a cura di), *Atti XI Convegno della Rete Italiana LCA Resource Efficiency e Sustainable Development Goals: il ruolo del Life Cycle Thinking*, Siena, 2017, 330.

*producer responsibility* – EPR)<sup>23</sup>. Tuttavia, la presente analisi, incentrata sulla gestione transnazionale dei rifiuti e sul contrasto alla criminalità ambientale su base transfrontaliera, dovrà necessariamente focalizzarsi sugli altri segmenti della circolarità, riferibili alla fase finale della vita dei prodotti.

---

<sup>23</sup> La responsabilità estesa del produttore persegue l'obiettivo della prevenzione del rifiuto nella fase organizzativa della filiera produttiva, addossando al produttore l'onere di provvedere, anche finanziariamente, alla raccolta e al trattamento dei rifiuti derivanti dall'utilizzo dei propri prodotti. Sebbene la responsabilità del produttore concerna essenzialmente la gestione dei rifiuti alla fine della vita del prodotto, tale istituto può essere associato alla fase iniziale del circuito dell'economia circolare, dal momento che la finalità ultima della EPR è incentivare il produttore stesso a minimizzare gli impatti ambientali del prodotto, incoraggiando la progettazione in funzione del riciclaggio. In argomento, si veda G. STASSANO, P. LEPORE, D. RÖTTGEN, *Extended Producer Responsibility ed economia circolare*, Milano, 2019, nonché, per approfondimenti sulla disciplina italiana in materia di EPR, G. AMENDOLA, *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n. 116/2020*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1, 2021.

## **2. Gli obiettivi europei in materia di *circular economy*: il *Green Deal* e il Piano d'azione per l'economia circolare.**

A fronte di tale quadro, si rende necessario soffermarsi sull'evoluzione dell'approccio europeo alle tematiche ambientali e, più in dettaglio, alle proposte basate sul concetto di economia circolare, fino alle più recenti iniziative, quali il cd. *Green Deal* europeo e il Piano d'azione per l'economia circolare.

Nell'ambito di tale tentativo di ricostruzione, è opportuno prendere le mosse dalla strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti<sup>24</sup> – adottata dalla Commissione europea nel 2005 e in seguito sfociata nell'adozione della direttiva quadro relativa ai rifiuti (2008/98/CE) – finalizzata a riformare e semplificare la politica dell'UE in materia di gestione dei rifiuti attraverso l'individuazione di nuovi obiettivi, con una maggiore attenzione alla prevenzione.

Nell'ambito della strategia, la Commissione ha infatti evidenziato che, a fronte di un insostenibile aumento nella produzione di rifiuti in Europa<sup>25</sup>, la legislazione europea in materia di rifiuti risultava poco chiara e che, nonostante gli interventi della Corte di giustizia, essa era stata fonte di notevoli controversie. Ciò determinava incertezza nelle autorità competenti e negli operatori del settore, costituendo un potenziale freno agli investimenti.

L'andamento della produzione di rifiuti è stato definito preoccupante, anche in quanto indice di un impiego inefficiente delle risorse dal punto di

---

<sup>24</sup> V. COM (2005) 666 final, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti».

<sup>25</sup> Nella strategia si evidenziava il quadro disomogeneo dell'epoca in termini di percentuali di riciclaggio: si passava infatti da Stati membri in cui il riciclaggio era minimo (con 90% di conferimento in discarica e 10% di riciclaggio e recupero di energia) a paesi che seguivano un approccio più compatibile con l'ambiente (con il 10% di smaltimento in discarica, 25% di recupero di energia e 65% di riciclaggio). È interessante inoltre osservare come, nel raffronto con le iniziative assunte a livello internazionale, la Commissione rilevasse che «La Cina ha dato attuazione a varie leggi riguardanti la gestione dei rifiuti che intendono, in particolare, promuovere la cosiddetta “economia circolare”. Oggi la Cina sta predisponendo piani a medio e lungo termine per sviluppare questo concetto. In Cina sta aumentando anche la domanda di materiali riciclabili e questo fatto ha, di recente, esercitato pressioni sui mercati di questi materiali, che potrebbero intensificarsi in futuro».

vista ambientale. Sotto questo profilo, si è osservato come la prevenzione della produzione di rifiuti e la promozione del riciclaggio e del recupero avrebbero aumentato l'efficienza dell'economia europea in termini di risorse, riducendo al contempo le ripercussioni negative per l'ambiente legate all'utilizzo di risorse naturali vergini.

Pertanto, la strategia promossa dalla Commissione si è sviluppata lungo due direttrici principali: la semplificazione della legislazione in materia di rifiuti e la realizzazione di una «società europea del riciclaggio».

Quanto al primo aspetto, dopo ampie consultazioni con le parti interessate si è ritenuto di non modificare radicalmente la definizione di rifiuto, dettando piuttosto regole in materia di *end of waste*: infatti, in mancanza di criteri chiari che consentano di individuare il momento in cui il rifiuto, adeguatamente trattato, debba essere considerato un prodotto, si determinano divergenze interpretative a livello dei diversi Stati membri, con conseguenti problemi per il mercato interno. Al tempo stesso, si è reso necessario contrastare la circolazione di materiali riciclati di scarsa qualità, che creano difficoltà per i potenziali acquirenti e anche per i venditori coscienti<sup>26</sup>.

Al fine di promuovere la nascita della «società europea del riciclaggio», si è invece optato per l'introduzione di incentivi a favore del riciclaggio e del recupero dei rifiuti, sulla base della considerazione che le risorse immesse sul mercato sono in ogni caso destinate a trasformarsi in rifiuti, e che il mercato interno avrebbe potuto trarre benefici dal reinserimento dei rifiuti nel ciclo economico. La rilevata tendenza al rafforzamento dei controlli e delle restrizioni alle spedizioni di rifiuti è stata ritenuta dalla Commissione poco efficace, quanto agli obiettivi di tutela dell'ambiente, a fronte di potenziali distorsioni a livello europeo, causate dalla diminuzione della quantità di rifiuti riciclabili messi a disposizione dell'industria UE, soprattutto negli Stati membri più piccoli. Attraverso il

---

<sup>26</sup> V. COM (2005) 666 final, cit., 13.

ricorso a incentivi, si è quindi auspicato di riuscire a creare un mercato interno del riciclaggio, applicando norme ambientali elevate<sup>27</sup>.

Nel quadro della promozione di un mercato del riciclaggio e del recupero si iscrivono anche gli obiettivi minimi di riciclaggio introdotti in relazione a specifici flussi di rifiuti, come imballaggi (Direttiva 94/62/CE), RAEE (direttiva 2002/96/CE) e veicoli fuori uso (direttiva 2000/53/CE), allo scopo precipuo di creare una domanda di tali beni<sup>28</sup>.

I riflessi della politica in materia di rifiuti sullo sviluppo industriale dell'Unione europea emergono altresì dall'iniziativa "Materie prime", varata dalla Commissione nel 2008<sup>29</sup>: muovendo dalla constatazione che l'accesso alle materie prime è indispensabile per il buon funzionamento dell'economia dell'UE, dal momento che settori strategici come le costruzioni, l'industria chimica, l'industria automobilistica, l'aerospaziale, l'industria dei macchinari e delle attrezzature dipendono dall'accesso a materie prime che l'Unione è in larga misura costretta ad importare – con conseguente configurabilità di forme di dipendenza dalle importazioni –, si è posto in luce che un approvvigionamento affidabile e senza distorsioni di materie prime costituisce un fattore essenziale per la competitività dell'UE. Alla luce di ciò, la Commissione ha osservato come la dipendenza dell'Unione nei confronti di alcune materie prime renda necessario e urgente evolvere verso uno sviluppo più sostenibile e verso un'economia più efficiente nel consumo delle risorse<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> V. COM (2005) 666 final, cit., 18.

<sup>28</sup> Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, modificata dal Regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 e, successivamente, dalla direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio; direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 settembre 2000 relativa ai veicoli fuori uso, modificata dalla direttiva 2008/112/CE, nonché dalla direttiva (UE) 2018/849; direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 2003, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), modificata dalla direttiva 2012/19/UE e dalla direttiva (UE) 2018/849.

<sup>29</sup> COM (2008) 699 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, «L'iniziativa "materie prime" - Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa». Per maggiori approfondimenti, si rinvia a D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, cit., 19.

<sup>30</sup> V. COM (2008) 699 final, cit., 2.

Per questo motivo, si è stabilito di adottare una strategia integrata che, preso atto di tale dipendenza, potesse garantire l'accesso alle materie prime; la strategia, basata su tre "pilastri", ha previsto in particolare la determinazione, in ambito UE, di condizioni quadro in grado di favorire un approvvigionamento sostenibile di materie prime provenienti da fonti europee, nonché la promozione del riciclaggio, al fine di realizzare la riduzione del consumo di materie prime vergini da parte dell'UE e di ridurre la dipendenza dalle importazioni.

È interessante notare come l'iniziativa "Materie prime" abbia costituito la base per l'elaborazione, diversi anni più tardi, di un apposito piano d'azione dedicato alle materie prime cd. critiche, presentato dalla Commissione nel settembre 2020, nel quale si è evidenziata l'importanza dell'uso circolare delle risorse e del ricorso a materie prime secondarie, come elementi fondamentali della strategia sull'approvvigionamento di materie prime in ambito UE. Il riferimento è, in particolare, alla comunicazione della Commissione "Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità"<sup>31</sup>, il cui allegato 1 contiene l'elenco delle materie prime critiche e dei principali paesi di approvvigionamento dell'UE, con l'indicazione del tasso di riciclo a fine vita (*End of Life Recycling Input Rate, EoL-RIR*), che rappresenta la percentuale di domanda globale che può essere soddisfatta mediante il ricorso a materie prime secondarie<sup>32</sup>.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la base giuridica per lo sviluppo di *policies* nel settore dei rifiuti e dello sviluppo sostenibile è stata fissata negli articoli 191, 192 e 193 del TFUE: in particolare, l'art. 191, par. 1, TFUE individua un obiettivo impegnativo, imponendo al legislatore

---

<sup>31</sup> V. COM (2020) 474 final.

<sup>32</sup> Il 30 settembre 2022 la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica avente ad oggetto una proposta di regolamento sulle materie prime critiche, la cui adozione è finalizzata a migliorare la circolarità e sostenere la ricerca e l'innovazione. A ben vedere, la comunicazione del 2020, relativa alla resilienza delle materie prime critiche, rappresenta una previsione strategica, strumento sempre più utilizzato dalla Commissione a supporto dell'attività di *policy-making* (C. Odone, *Better regulation e semplificazione a livello europeo: facciamo il punto*, in F. RASPADORI (a cura di), *L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale*, Torino, 2021, 160).

europeo di tendere alla «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali».

In merito alla base giuridica per l'adozione di atti concernenti la gestione dei rifiuti, è stato osservato che la materia si colloca in realtà al crocevia tra interessi di tutela ambientale e libera circolazione delle merci, con la conseguenza che si è talvolta rivelato difficile tracciare una netta linea di demarcazione tra misure da adottare sulla base dell'art. 192 TFUE e regole correlate al funzionamento del mercato interno: un esempio, in questo senso, è dato dalla già citata direttiva 94/62/CE, in materia di imballaggi, che individua, accanto ad obiettivi minimi di riciclaggio e recupero, percentuali massime di materiale recuperabile e riciclabile; tali limiti massimi sono stati richiesti da alcuni Stati membri, in considerazione del fatto che, potendo superare le soglie individuate dal legislatore europeo, i paesi dotati di programmi di riciclaggio di successo garantirebbero un vantaggio competitivo alle imprese nazionali. Infatti, in questo modo prodotti riciclati più economici potrebbero essere riversati nei mercati di altri Stati membri, nei quali le operazioni di riciclaggio sono maggiormente costose, disincentivando lo sviluppo di una rete impiantistica nazionale; anche per tale motivo, la direttiva in esame è stata adottata sulla base dell'art. 100 A TCEE, dedicato al funzionamento del mercato interno<sup>33</sup>.

L'art. 191, par. 2, individua, altresì, i principi che devono informare l'intervento del legislatore europeo in materia ambientale: in proposito, è stato evidenziato in dottrina che la logica di fondo dell'economia circolare è, a ben vedere, riconducibile al principio di prevenzione, nella misura in cui richiede che, nella progettazione dei prodotti, si tenga a mente la necessità di evitare che diventino rifiuti nel breve periodo; una prevenzione efficace consente, infatti, di ridurre a monte la quantità di rifiuti prodotti, in modo da governarne in maniera efficiente la gestione e di limitarne gli impatti ambientali<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> V. N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014.

<sup>34</sup> In questi termini si esprime M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020, 43; non è possibile, in questa sede, esaminare compiutamente il significato e la portata dei principi individuati dall'art. 191 TFUE, pertanto si rinvia, con riferimento esclusivo al principio di prevenzione, a P. FOIS, *Il*

Ad ogni modo, di economia circolare si è iniziato a parlare apertamente nel 2014, con la comunicazione della Commissione intitolata “Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”<sup>35</sup>, cui si è accompagnata la proposta di modifica di alcune direttive in materia di rifiuti<sup>36</sup>. Con detta comunicazione, la Commissione ha evidenziato i benefici della transizione verso un modello di economia circolare anche in termini di competitività e occupazione: si è infatti rimarcato come un simile mutamento di paradigma non sia esclusivamente funzionale alla tutela dell’ambiente, risultando riconducibile ad una logica di politica industriale, in ragione del progressivo esaurimento delle risorse naturali e dell’incertezza, sul versante geo-politico, in ordine al loro reperimento.

In proposito, si è valorizzata la capacità di conservazione del valore propria dei sistemi di economia circolare, che si realizza attraverso la reimmissione delle risorse all’interno del ciclo produttivo, al fine di «dissociare» la crescita economica dall’uso di risorse vergini – e dal relativo impatto – offrendo prospettive di crescita sostenibile e duratura. Si è quindi introdotto il riferimento al cd. “*decoupling*”, definito dall’OCSE come la rottura del legame tra pressioni ambientali e beni economici, il cui perseguimento richiede necessariamente il passaggio a modelli di economia circolare<sup>37</sup>. Si tratta di un evidente cambio di passo rispetto alla logica che ha

---

*diritto ambientale dell’Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, 74; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, I, Padova, 2012, 169; F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Studi in onore di A. Romano*, III, Napoli, 2011; DELL’ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 79.

<sup>35</sup> COM (2014) 398 final.

<sup>36</sup> COM (2014) 397 final, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

<sup>37</sup> V. il rapporto OCSE «Indicators to measure decoupling of environmental pressure from economic growth», del 2002, nel quale sono prese in considerazione due accezioni complementari: *resource decoupling* (disaccoppiamento di risorse) e *impact decoupling* (disaccoppiamento di impatto). In argomento, si segnalano N. M. GUSMEROTTI, M. FREY, F. IRALDO, *Management dell’economia circolare. Principi, drivers, modelli di business e misurazione*, Milano, 2020, 14; F. FRANCA, *Crescita economica e tutela ambientale: due obiettivi inconciliabili? Aspetti teorici e verifiche empiriche*, Napoli, 2020; P. GHISELLINI, C. CIALANI, S. ULGIATI, *A review on circular economy: the expected transition to a balanced*



caratterizzato la riflessione sulla cd. questione ambientale, in termini di netta contrapposizione (e di necessario bilanciamento) tra interessi ambientali e istanze della produzione: si è, infatti, evidenziato che la necessità di ridestinare a fini produttivi le materie ancora utilizzabili, di ridurre i rifiuti e di limitare la dipendenza da fonti di approvvigionamento incerte è strettamente correlata al potenziamento di resilienza e competitività a livello europeo.

La proposta di modifica delle direttive in materia di rifiuti prefigurava, tra le altre cose, l'introduzione di obiettivi elevati di riciclaggio – in particolare, il 70% dei rifiuti urbani e l'80% dei rifiuti da imballaggio entro il 2030 – nonché il divieto di conferire rifiuti riciclabili in discarica a partire dal 2050. Tuttavia, a fronte delle resistenze di alcuni Stati membri e di talune parti politiche, la Commissione ha ritirato detta proposta, annunciando di volerla sostituire, entro la fine del 2015, con una nuova, concernente la stessa materia.

Ciò è avvenuto con la presentazione del nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare, nel dicembre 2015, accompagnato dalla comunicazione “L'anello mancante – Piano d'azione nell'Unione europea per l'economia circolare”<sup>38</sup>. L'iniziativa, collocata nel contesto della “*Road map* verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse”<sup>39</sup> e della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, unitamente al Settimo programma d'azione per l'ambiente<sup>40</sup>, si è sviluppata nella direzione della completa attuazione della gerarchia dei rifiuti, della riduzione in termini complessivi dei rifiuti prodotti, della garanzia di una rigenerazione di elevata qualità delle materie prime secondarie e dell'incentivazione al ricorso a rifiuti riciclati come fonte essenziale di materie prime<sup>41</sup>.

---

*interplay of environmental and economic systems*, in *Journal of Cleaner Production*, 114, 2016, 11.

<sup>38</sup> COM (2015) 614 final.

<sup>39</sup> COM (2011) 571 final.

<sup>40</sup> V. Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta».

<sup>41</sup> In occasione dell'adozione del piano sull'economia circolare del 2015, la Commissione ha lanciato un quadro di monitoraggio per valutare l'effettività del progresso verso l'economia circolare; in chiave critica rispetto agli indicatori selezionati dalla Commissione si veda L. J.

Il pacchetto di misure sull'economia circolare del 2015 è stato presentato con l'obiettivo di offrire «un assetto sistematico alla disciplina diretta a regolare il nuovo paradigma economico»<sup>42</sup>, e ha in effetti condotto alla revisione di molteplici atti normativi in materia di rifiuti: in particolare, sono state apportate modifiche alla direttiva quadro sui rifiuti, alla direttiva sugli imballaggi e rifiuti da imballaggio, alla direttiva sui RAEE, nonché alla direttiva in materia di discariche<sup>43</sup>.

Nell'ambito di tale iniziativa si è altresì posto l'accento sulla necessità di agevolare la circolazione dei rifiuti all'interno del territorio dell'Unione, al fine di favorire la creazione di un mercato dinamico delle materie prime secondarie.

Da ultimo, constatata la necessità di imprimere una decisa accelerazione al percorso verso un modello improntato alla circolarità, la Commissione ha individuato nell'economia circolare una componente essenziale del cd. *Green Deal* europeo, il pacchetto di iniziative politiche proposto con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050<sup>44</sup>, anche al fine di onorare gli impegni assunti dall'Unione con

---

LLORENTE-GONZÁLEZ, X. VENCE, *Decoupling or 'Decaffing'? The Underlying Conceptualization of Circular Economy in the European Union Monitoring Framework*, in *Sustainability*, 2019, 11, 4898.

<sup>42</sup> Al riguardo, v. M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, cit., 42.

<sup>43</sup> Il pacchetto in materia di economia circolare ha condotto all'adozione, nel 2018, delle seguenti direttive: direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti; direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti; Direttiva (UE) 2018/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Per maggiori dettagli si rinvia a F. MUNARI, *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, in *Studi sull'integrazione europea*, XIV, 2019, 77, nonché A. BARTL, *The EU Circular Economy Package: A Genius Programme or an Old Hat?*, in *Waste Management & Research*, 2018, 309.

<sup>44</sup> Per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica, gli Stati membri si sono impegnati a ridurre le emissioni di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990; da qui l'approvazione di un pacchetto di misure, denominato *Fit for 55*, volto a rivedere e aggiornare le normative dell'UE in funzione di tale obiettivo. In argomento, si veda M. PEETERS, D. MISONNE, *The European Union and its rule-creating force on the European continent for moving to climate neutrality by 2050 at the latest*, in L. REINS, J. VERSCHUUREN (a cura di), *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*, Cheltenham, 2022, 59.

l'adesione all'Accordo di Parigi<sup>45</sup>. La finalità ultima del pacchetto di misure va ravvisata, come affermato dalla stessa Commissione, nella necessità di riconciliare l'economia con il pianeta, attraverso azioni guidate dalla presa di coscienza di una «responsabilità collettiva, non più facoltativa e procrastinabile»<sup>46</sup>.

Il Patto verde sancisce quindi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima ed all'ambiente ponendo la tutela di questi ultimi come obiettivo trasversale di ogni futura iniziativa dell'Unione<sup>47</sup>, attraverso «un nuovo e più efficace coordinamento tra le politiche ambientali, economiche e sociali volte a porre la sostenibilità ed il benessere dei cittadini al centro della crescita economica dell'UE»<sup>48</sup>.

Con specifico riferimento al tema dell'economia circolare, si è evidenziato come, tra il 1970 e il 2017, l'estrazione di materiali a livello mondiale sia triplicata, con conseguenti gravi rischi a livello globale; per questa ragione, la Commissione ha manifestato l'intenzione di realizzare una «piena mobilitazione dell'industria», giudicata ancora troppo “lineare” e dipendente dalle materie prime vergini. Difatti, si è rilevato che soltanto il 12% dei materiali utilizzati nell'industria europea proviene dal riciclaggio: tra le possibili soluzioni paventate dalla Commissione vi è quella di adottare «requisiti giuridicamente vincolanti per dare impulso al mercato delle materie prime secondarie con contenuto riciclato obbligatorio (ad esempio, per gli imballaggi, i veicoli, i materiali da costruzione e le batterie)». Si è inoltre

---

<sup>45</sup> L'UE ha infatti aderito, nel 2016, all'Accordo di Parigi; per maggiori approfondimenti sul tema si rinvia a L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 3, 2017, 73.

<sup>46</sup> V. COM (2019) 640 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'11 dicembre 2019, «Il Green Deal europeo».

<sup>47</sup> M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2020, 379; M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 4, 2020, 62.

<sup>48</sup> I tre pilastri fondamentali del *Green Deal* sono infatti rappresentati dal quadro finanziario per la promozione della sostenibilità, la strategia per il clima e l'energia, la strategia per l'industria e l'economia circolare (J. JENDROŚKA, M. REEZE, L. SQUINTANI, *Towards a new legal framework for sustainability under the European Green Deal*, in *The Opole Studies in Administration and Law*, 19, 2021, 87).

posta in luce la necessità di garantire alle imprese europee di beneficiare di un mercato unico solido e integrato per le materie prime secondarie e i sottoprodotti.

È importante, in proposito, rilevare che la fissazione di percentuali minime di riciclaggio, ormai da tempo introdotte dal legislatore europeo per specifici flussi di rifiuti, non assicura, di per sé, il passaggio ad un modello di *circular economy*, in mancanza di misure – nella forma di incentivi o addirittura obblighi giuridici – che siano in grado di generare una domanda di beni riciclati; allo stato attuale, percentuali minime di prodotto riciclato sono ad esempio richieste dalla direttiva (UE) 2019/904<sup>49</sup>, che ha imposto l'utilizzo, a partire dal 2025, di una quota di plastica riciclata nella produzione di bottiglie in PET, nonché dalla disciplina italiana in materia di *green public procurement*, con particolare riferimento ai criteri ambientali minimi di cui all'art. 34 d.lgs. 50/2016<sup>50</sup>.

Ad ogni modo, nell'ambito delle azioni da porre in essere per l'attuazione del *Green Deal* figura la revisione di plurimi atti normativi in materia di gestione di rifiuti – nell'ottica di promuovere l'innovazione nel riciclaggio e di limitare il conferimento in discarica – nonché l'adozione di un nuovo piano per l'economia circolare.

Sotto il primo profilo, relativo alla gestione dei rifiuti, è stata in particolare avviata la procedura per una ulteriore revisione della direttiva

---

<sup>49</sup> Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.

<sup>50</sup> I Criteri Ambientali Minimi (CAM) rappresentano requisiti definiti per le varie fasi del processo di acquisto ad opera di soggetti pubblici, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale. La loro applicazione è stata resa obbligatoria in Italia – sebbene si configuri come volontaria nella disciplina europea in materia di *green public procurement* – al fine di garantire che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva sia sotto il profilo della riduzione degli impatti ambientali, sia con riguardo all'obiettivo della promozione di modelli di produzione e consumo più sostenibili. Attualmente, sono stati approvati in Italia i criteri minimi relativi a 18 categorie di forniture e affidamenti tra cui, recentemente, i criteri per l'affidamento di servizi di progettazione e affidamento di lavori per interventi edilizi (DM 23 giugno 2022 n. 256). In argomento si rimanda, anche con riguardo ai profili di criticità emersi nella prassi, a A. CASTELLI, *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del Codice dei Contratti Pubblici*, in *Ambiente & sviluppo*, 10, 2019, 725. Da notare come anche l'Unione europea stia valutando l'opportunità di introdurre criteri minimi obbligatori in materia di appalti pubblici verdi, sulla base della constatazione che il potere d'acquisto delle autorità pubbliche rappresenta il 14% del PIL dell'Unione e «può diventare un potente fattore trainante per la domanda di prodotti sostenibili».

quadro (2008/98/CE), finalizzata soprattutto a conseguire una riduzione nella produzione di rifiuti, a migliorare la raccolta differenziata e a rafforzare il principio “chi inquina paga”, applicando i regimi di responsabilità estesa del produttore anche ai prodotti tessili e agli oli. È inoltre in corso la revisione degli allegati al regolamento in materia di inquinanti organici persistenti (*persistent organic pollutants*, noti come POPs)<sup>51</sup>, contenenti i valori limite di concentrazione di tali sostanze nei rifiuti: ciò, in particolare, al fine di introdurre soglie specifiche per le nuove sostanze classificate come POPs a livello internazionale nell’ambito della Convenzione di Stoccolma, e di adattare alcuni valori esistenti al progresso scientifico e tecnico. Tali limiti influiscono sul trattamento dei rifiuti, consentendo di stabilire se un residuo contenente sostanze tossiche debba essere smaltito in modo tale da distruggere il contenuto di POP, o se possa invece essere sottoposto ad altre operazioni di recupero o smaltimento, compreso il riciclaggio. Le nuove regole ridurranno quindi ulteriormente la quantità di sostanze chimiche pericolose presenti nei rifiuti e nei processi di produzione, introducendo limiti più severi e rimuovendo gli inquinanti dalla catena di riciclaggio<sup>52</sup>.

Quanto al nuovo piano per l’economia circolare, adottato l’11 marzo 2020<sup>53</sup>, molteplici sono le azioni e le iniziative previste per il prossimo futuro, dedicate all’intero ciclo di vita dei prodotti, dalla fase della progettazione e della fabbricazione a quella del consumo e, infine, della reimmissione nel ciclo produttivo.

In tale prospettiva, si prevedono “azioni a monte”, tese ad impedire la produzione e l’importazione di beni “non sostenibili” nell’Unione europea, e

---

<sup>51</sup> Regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo agli inquinanti organici persistenti.

<sup>52</sup> È interessante notare, ai fini del presente lavoro, che i POPs sono sostanze organiche che persistono nell’ambiente e si accumulano negli organismi viventi, rappresentando pertanto un rischio per la salute umana e per l’ambiente; inoltre, sono in grado di raggiungere regioni in cui non sono stati mai prodotti o utilizzati, perché possono essere trasportati dall’aria, dall’acqua e dalle specie migratorie attraverso le frontiere internazionali: per tale motivo è necessaria una gestione internazionale dei rischi derivanti dai POPs. In proposito, si segnala M. MORETTINI, M. ONIDA, *La Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (POPs)*, in *Riv. giur. ambiente*, 3-4, 2002, 433.

<sup>53</sup> COM (2020) 98 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare per un’Europa più pulita e più competitiva».

“azioni a valle”, riferite sia all’utilizzo del prodotto, nel corso del suo ciclo di vita, da parte dei consumatori – con riferimento, ad esempio, alla disponibilità di servizi di riparazione o componenti di ricambio – nonché alla massimizzazione del recupero di risorse attraverso operazioni di riciclaggio, una volta che il detentore abbia deciso di “disfarsi” del bene<sup>54</sup>.

In particolare, assumono rilievo ai fini della presente trattazione due direttrici di sviluppo della politica europea in materia di economia circolare, tra loro strettamente correlate: (i) l’introduzione di regole sul contenuto riciclato – specie nella produzione di alcuni beni, come batterie, veicoli, plastica, taluni prodotti da costruzione<sup>55</sup> – al fine di prevenire squilibri tra offerta e domanda di materie prime secondarie; (ii) la conservazione del valore di componenti e risorse<sup>56</sup>.

Sotto tale ultimo profilo, si prevede anzitutto di accentuare la prevenzione – come noto, collocata al primo gradino della cd. gerarchia dei rifiuti<sup>57</sup> – già a partire dalla progettazione dei beni; inoltre, si valorizza l’importanza di creare un mercato interno efficiente e sicuro per le materie prime secondarie.

Come si è già avuto modo di osservare, al fine di garantire il ricorso a materie prime secondarie di elevata qualità, l’Unione sta riservando notevole attenzione al tema della presenza di sostanze tossiche nei rifiuti: per questo motivo, si intende sostenere lo sviluppo di soluzioni per una cernita efficace

---

<sup>54</sup> Così A. MURATORI, *Il nuovo piano d’azione per l’economia circolare: buoni propositi, ma anche un bel po’ d’aria fritta*, in *Ambiente & sviluppo*, 4, 2020, 289.

<sup>55</sup> In particolare, nel Piano d’azione per l’economia circolare varato dall’UE, al cap. 3, sono individuate alcune filiere ritenute strategiche; si tratta di: elettronica e Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione (TIC); batterie e veicoli; imballaggi; plastica; prodotti tessili; costruzioni ed edilizia; prodotti alimentari, acque e nutrienti.

<sup>56</sup> V. cap. 4, intitolato «meno rifiuti più valore», del nuovo Piano di azione.

<sup>57</sup> La gerarchia dei rifiuti rappresenta, come noto, un ordine di priorità nella legislazione e nella politica di prevenzione e gestione dei rifiuti, espressamente prevista dall’art. 4 della direttiva quadro in materia di rifiuti. In cima alla “piramide” si colloca la prevenzione, seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio, dalle altre forme di recupero (per esempio, recupero energetico) e, infine, dallo smaltimento. In merito, si veda D. RUSSO, *La disciplina dell’Unione europea sui rifiuti: profili critici e prospettive di sviluppo nell’attuale quadro normativo*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, 14. Suggestiscono un’alternativa “gerarchia nell’uso delle risorse”, al fine di fare chiarezza sulle misure chiave di prevenzione, riduzione e recupero dei rifiuti, M. GHARFALKAR, R. COURT, C. CAMPBELL, Z. ALI, G. HILLIER, *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*, in *Waste Management*, 39, 2015, 305.

e la rimozione dei contaminanti dai rifiuti, compresi quelli derivanti da contaminazione accidentale, nonché di metodologie per ridurre al minimo la presenza di sostanze pericolose per la salute o per l'ambiente nei materiali riciclati e nei prodotti da essi ottenuti<sup>58</sup>; inoltre, è stato rilevato che la creazione di un mercato alternativo a quello delle materie prime vergini richiede il superamento di una serie di difficoltà connesse alle prestazioni, alla disponibilità e al costo delle materie prime secondarie<sup>59</sup>.

Al fine di sostenere la nascita di un mercato interno efficiente, si prevede quindi di mettere in campo una serie di azioni, tra cui l'avvio di una ulteriore riflessione, a livello europeo, in ordine ai criteri da utilizzare per stabilire quando un rifiuto cessi di essere tale, con riguardo a determinati flussi di rifiuti; infine, si è manifestata l'intenzione di sostenere le iniziative transfrontaliere di cooperazione finalizzate all'armonizzazione dei criteri nazionali che definiscono la cessazione della qualifica di rifiuto e i sottoprodotti.

Da ultimo, è necessario affrontare brevemente il tema degli investimenti necessari per realizzare le iniziative in materia di economia circolare sin qui descritte: come evidenziato dalla Commissione nella comunicazione relativa al *Green Deal*, infatti, tali iniziative richiederanno un ingente fabbisogno di investimenti; si stima che per conseguire gli obiettivi

---

<sup>58</sup> In dottrina inizia ad essere evidenziata, in proposito, la difficoltà creata, rispetto al conseguimento di una effettiva circolarità, dalla netta separazione tra la disciplina sui rifiuti e normativa in materia di sostanze pericolose; in particolare, il riferimento è al regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (cd. Regolamento REACH). Si è osservato, infatti, che i diversi regimi normativi stabiliscono standard diversi in relazione ai rischi chimici, innescando meccanismi di restrizione per l'immissione sul mercato e l'uso dei materiali recuperati. Tale separazione conduce quindi a incertezze sulla sicurezza delle materie prime secondarie (J. ALARANTA, T. TURUNEN, *How to Reach a Safe Circular Economy? – Perspectives on Reconciling the Waste, Product and Chemicals Regulation*, in *Journal of Environmental Law*, 33, 2021, 113).

<sup>59</sup> Rilevano, in proposito, le conclusioni tratte dall'OCSE nell'ambito del rapporto «Improving Recycling Markets» del 2007: tra le barriere allo sviluppo dei mercati del riciclaggio figurano la mancanza di dati sulla qualità dei materiali riciclati e il costo delle ricerche e delle transazioni, poiché venditori e acquirenti riscontrano difficoltà nell'individuarsi reciprocamente.

in materia di clima ed energia fissati per il 2030 saranno necessari «investimenti supplementari dell'ordine di 260 miliardi di euro l'anno, equivalenti a circa l'1,5% del PIL 2018»<sup>60</sup>.

Nel Piano d'azione per l'economia circolare del 2020 si è peraltro valorizzata l'importanza di promuovere la transizione verso la *circular economy* facendo ricorso alla ricerca, all'innovazione e alla digitalizzazione, con particolare riferimento allo sviluppo di «modelli imprenditoriali circolari e nuove tecnologie di produzione e riciclaggio, anche esplorando il potenziale del riciclaggio chimico»<sup>61</sup>; a tal fine si è fatto riferimento, come fonti di finanziamento, al Fondo europeo di sviluppo regionale<sup>62</sup>, al fondo LIFE<sup>63</sup> e al programma *Horizon Europe*<sup>64</sup>. Detti fondi, la cui consistenza è individuata nell'ambito della programmazione pluriennale, sono stati potenziati con l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, considerato che si è scelto di destinare il 30% delle risorse del budget europeo alla lotta al cambiamento climatico e all'attuazione degli impegni assunti con l'accordo

---

<sup>60</sup> COM (2020) 474 final, cit., 17. Più in dettaglio, la copertura finanziaria del Green Deal è stata definita nell'ambito dello «European Green Deal Investment Plan» (EGDIP), presentato il 14 gennaio 2020. In argomento, v. R. C. FLEMING, R. MAUGER, *Green and Just? An Update on the 'European Green Deal'*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 18, 2021, 164.

<sup>61</sup> V. COM (2020) 98 final, cit., 19.

<sup>62</sup> Si tratta di uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'UE, che si prefigge di contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee. Nel periodo di programmazione 2021-2027, sono stati destinati al FESR circa 200,36 miliardi di euro; le regioni meno sviluppate potranno beneficiare di tassi di cofinanziamento fino all'85 % del costo dei progetti.

<sup>63</sup> Il programma LIFE è lo strumento finanziario dell'UE per l'ambiente e l'azione per il clima, attivo dal 1992. Per il periodo 2021-2027, sono stati destinati al finanziamento del programma LIFE 5,4 miliardi di euro, con un contributo massimo per i progetti pari al 60% dei costi ammissibili. I potenziali beneficiari sono associazioni, Organizzazioni non Governative, aziende pubbliche e private e istituzioni pubbliche. Il programma si suddivide in 4 sottoprogrammi; con specifico riferimento all'economia circolare, sono stati stanziati, per il solo 2022, 92.320.656 euro.

<sup>64</sup> Si tratta del programma quadro dell'Unione per la ricerca e l'innovazione, attuato direttamente dalla Commissione europea (gestione diretta), la cui dotazione finanziaria complessiva per il periodo 2021-2027 è di 95,5 miliardi (a prezzi correnti), inclusi i 5,4 miliardi destinati al piano per la ripresa *Next Generation EU*. È il più vasto programma di ricerca e innovazione transnazionale al mondo. La partecipazione a *Horizon Europe* è aperta a qualsiasi soggetto giuridico, indipendentemente dal luogo di stabilimento, compresi i soggetti giuridici dei Paesi terzi non associati al Programma o le organizzazioni internazionali, fatte salve eventuali eccezioni stabilite nel Programma di lavoro o negli specifici bandi.



di Parigi, oltre che al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU<sup>65</sup>.

Solo per fornire qualche coordinata in merito alla tipologia di progetti in materia di economia circolare che può ottenere il sostegno finanziario dell'Unione europea, si può citare l'esempio del piano per la costruzione di un impianto industriale, in Polonia, per il riciclaggio delle batterie agli ioni di litio e dei catalizzatori per auto; tale progetto ha infatti recentemente ricevuto un finanziamento per oltre 70 milioni di euro, a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale, per la ricerca sulla progettazione e lo sviluppo di tecnologie per il recupero di metalli di importanza economica strategica dalle batterie agli ioni di litio esauste<sup>66</sup>.

Ulteriori fondi in favore del passaggio a un modello di economia circolare provengono dal *Next generation EU*<sup>67</sup> e, in particolare, dal dispositivo per la ripresa e resilienza; deve, infatti, rammentarsi che la «transizione verde» è uno dei sei pilastri<sup>68</sup>, previsti dal regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e resilienza<sup>69</sup>, che i piani nazionali devono contribuire a realizzare<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> G. PEROTTO, *Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie*, in *European Papers*, 7, 2022, 385; A. GIANNETTI, *Legge di bilancio e fondi europei per il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, in *Finanziamenti su misura*, 1, 2019, 9.

<sup>66</sup> La notizia è riportata sul sito web della Commissione europea, raggiungibile al seguente indirizzo: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>67</sup> Si tratta, come noto, di uno strumento temporaneo per la ripresa pensato per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus e a creare un'Europa più verde, digitale e resiliente. Per approfondimenti si rinvia a M. BUTI, M. MESSORI, *Next Generation EU: An interpretative guide*, in *SEP Policy Brief*, 29, 2020.

<sup>68</sup> L'art. 3 del regolamento istitutivo del dispositivo individua i seguenti pilastri: «a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze».

<sup>69</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>70</sup> In particolare, l'art. 18 del regolamento istitutivo del dispositivo prevede, al paragrafo 4: «Il piano per la ripresa e la resilienza dev'essere debitamente motivato e giustificato. Esso deve presentare in particolare i seguenti elementi: a) una spiegazione del modo in cui, considerate le misure in esso contenute, il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisce pertanto in modo appropriato a tutti i pilastri di cui all'articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato».

Nel caso dell'Italia, nell'ambito della Missione 2 del PNRR<sup>71</sup> – intitolata «Rivoluzione verde e Transizione ecologica» – la Componente 1, Misura 1, con una dotazione di 2,1 miliardi di euro, mira a migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento, colmando il divario tra Nord e Sud del Paese e realizzando progetti *flagship* altamente innovativi per le filiere strategiche.

---

<sup>71</sup> Il PNRR (Piano di nazionale di Ripresa e Resilienza) è il complesso di misure presentato dal Governo italiano per attuare il programma europeo *Next Generation EU*, con il quale sono stati attribuiti all'Italia 191,5 miliardi di euro. In proposito, L. CAVALLI, M. ALIBEGOVIC, E. CRUICKSHANK, L. FARNIA, I. G. ROMANI, S. SANNA, *Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea*, in *FEEM Policy Brief*, 3, 2021.

### **3. L’impatto del traffico illecito di rifiuti sul raggiungimento degli obiettivi di circolarità: la simulazione di attività di recupero e il cd. “giro bolla”.**

L’impulso offerto dalle iniziative europee alle attività di riciclaggio e recupero, finalizzato alla conservazione del valore del rifiuto, deve necessariamente accompagnarsi a un pieno sfruttamento delle potenzialità offerte dal mercato: dalle osservazioni svolte nei paragrafi che precedono, emerge pianamente l’enfasi posta dalle istituzioni europee sulla necessaria circolazione dei rifiuti-risorse nel mercato interno e sull’esigenza di garantire lo sviluppo di adeguati livelli di innovazione tecnologica nell’ambito del riciclaggio.

In questo quadro, si innestano tuttavia preoccupanti distorsioni, dovute all’aggiramento delle regole poste a livello eurounitario per la movimentazione di rifiuti sia all’interno del territorio europeo, sia verso paesi terzi.

Come si avrà modo di evidenziare più in dettaglio nel prosieguo<sup>72</sup>, fin dal 1993 – e, in particolare, a seguito dell’adesione alla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione – l’Unione europea si è dotata di una disciplina alquanto articolata per regolamentare le movimentazioni di rifiuti da e verso il territorio unionale, soprattutto al fine di evitare il fenomeno del cd. *eco-dumping*: a partire dagli anni ’70, infatti, parallelamente all’introduzione di procedure complesse e dispendiose per la gestione dei rifiuti nei paesi industrializzati, si è assistito all’intensificarsi delle spedizioni di residui della produzione e del consumo verso paesi in via di sviluppo, con conseguenze spesso devastanti per gli ecosistemi di detti paesi.

Pur in presenza di un quadro di regole volte a irregimentare tale fenomeno, la globalizzazione ha manifestato i propri effetti anche nel settore in esame, determinando un incremento esponenziale nella circolazione dei rifiuti, anche pericolosi, attraverso le frontiere.

---

<sup>72</sup> V. cap. II, par. 1.

Alcuni dati possono risultare utili al fine di meglio inquadrare la situazione degli ultimi anni: stando alle elaborazioni di Eurostat – e limitando l’analisi ai rifiuti pericolosi – tra il 2001 e il 2019 la quantità di rifiuti spediti tra gli Stati membri o esportati fuori dall’UE è raddoppiata, passando da 3,9 milioni di tonnellate nel 2001 a 8,1 milioni di tonnellate; i maggiori esportatori sono stati, nel 2019, Francia (2,1 milioni di tonnellate), Italia (1,1 milioni di tonnellate) e Germania (0,9 milioni di tonnellate). Sempre guardando al 2019, la percentuale maggiore di rifiuti è stata spedita tra Stati membri (7,2 milioni di tonnellate, pari all’89% del totale) e il flusso più consistente è stato rappresentato dai rifiuti da demolizione e costruzione. Quanto alla tipologia di trattamento, per il 78% i materiali spediti sono stati destinati a operazioni di recupero; infine, merita rilevare che dal 2010, non sono state sostanzialmente registrate spedizioni di rifiuti pericolosi verso paesi non-OCSE<sup>73</sup>.

I dati appena illustrati non tengono conto dei flussi di rifiuti che non sono soggetti, in base al regolamento (CE) n. 1013/2006<sup>74</sup>, al regime più rigoroso della procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte<sup>75</sup>, né prendono in considerazione le movimentazioni di rifiuti che hanno cessato di essere tali (*end of waste*) e di sottoprodotti, che, in quanto non rifiuti, non sono, evidentemente, tracciati nelle statistiche sulle spedizioni di rifiuti<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> V. Eurostat, *Waste shipment statistics*, in *Statistics explained*, 2020.

<sup>74</sup> Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti.

<sup>75</sup> V. *infra*, cap. II, par. 1.

<sup>76</sup> I dati elaborati da Eurostat sono trasmessi dagli Stati membri ai sensi dell’art. 51, par. 1, del regolamento (CE) n. 1013/2006, in base al quale: «Prima della fine di ogni anno civile, ciascuno Stato membro trasmette alla Commissione copia della relazione per l’anno civile precedente redatta e presentata al segretariato della convenzione di Basilea a norma dell’articolo 13, paragrafo 3, della stessa». L’importanza della raccolta e della elaborazione dei dati concernenti i flussi di rifiuti è rimarcata anche nell’ambito della direttiva in materia di RAEE: gli Stati membri sono infatti tenuti a trasmettere alla Commissione una comunicazione nella quale devono essere riportati i dati relativi alle quantità di AEE immesse nel mercato nazionale, nonché di rifiuti di AEE raccolti separatamente, riciclati (anche preparati per il riutilizzo), recuperati ed eliminati all’interno dello Stato membro o spediti all’interno o al di fuori dell’Unione (art. 16). Ciononostante, un recente studio ha dimostrato che nel 2018, circa il 54% dei RAEE prodotti in Europa è sfuggito al tracciamento (H. HABIB *et al.*, *What gets measured gets managed – does it? Uncovering the waste electrical and electronic equipment flows in the European Union*, in *Resources, Conservation and Recycling*, 181, 2022).

Soprattutto, le rilevazioni ufficiali non sono in grado di intercettare, per ovvie ragioni, le spedizioni illegali di rifiuti: la perniciosità di tale attività criminosa risiede proprio nella sua natura, definita “*high profit-low risk*”, perché caratterizzata da elevati profitti e da un limitato rischio di incorrere in una condanna<sup>77</sup>.

Si tratta, a ben vedere, di illeciti che sfruttano le caratteristiche fisiche dei rifiuti – i quali possono essere agevolmente mescolati od occultati – nonché la “debolezza” dell’impianto regolatorio: come si avrà modo di appurare<sup>78</sup>, la disciplina europea in materia di rifiuti risulta infatti estremamente complessa, essendo basata su definizioni problematiche e su specificità relative ai singoli flussi di rifiuti, che determinano significative difformità interpretative a livello dei diversi Stati membri.

Inoltre, le imprese coinvolte nei traffici illeciti – attratte dalla possibilità di risparmiare sui costi di gestione dei rifiuti, che nel tempo sono aumentati per motivi eterogenei<sup>79</sup> – hanno spesso sede in diversi Stati, il che rende difficile determinare l’origine dei rifiuti e ricostruire l’intera catena di soggetti coinvolti, compresi gli eventuali intermediari.

In proposito, è efficace il rilievo in base al quale non è sempre semplice individuare la linea di demarcazione tra operatori del circuito legale e soggetti che operano nell’illegalità, dal momento che i reati in materia di rifiuti sono riconducibili alla categoria dei *white collar crimes*<sup>80</sup>; peraltro, le caratteristiche del mercato dei rifiuti sono peculiari, poiché, a differenza di quanto accade, normalmente, nell’ambito della domanda e offerta di prodotti e servizi, il produttore di rifiuti fornisce sia la merce che il pagamento. Al

---

<sup>77</sup> V. M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale: il ruolo del diritto penale nell’ambito di un approccio interdisciplinare*, in *Sistema penale*, 25 febbraio 2020.

<sup>78</sup> V. cap. II, par. 1.

<sup>79</sup> Per quanto riguarda l’Italia, può farsi riferimento alle rilevazioni Istat, secondo cui, tra il 2020 e il 2021, l’indice di costo della gestione dei rifiuti mostra una crescita dell’1,8%, risultante dagli aumenti del prezzo degli acquisti di beni e servizi (+2,1%), dalle spese del personale (+0,4%) e dal costo d’uso del capitale (+3,3%) (v. [www.istat.it](http://www.istat.it), *I nuovi indici dei costi di gestione dei rifiuti. Anno 2021*, pubblicati il 3 maggio 2022).

<sup>80</sup> M. L. BENSON, T. D. MADENSEN, J. E. ECK, *White-collar crime from an opportunity perspective*, in S. S. SIMPSON, D. WEISBURD (a cura di), *The Criminology of White-Collar Crime*, New York, 2007, 184; sulla categoria dei *white collar crimes*, si rimanda all’opera di Edwin Sutherland, che per primo elaborò questa espressione (E. SUTHERLAND, *White collar crime. The uncut version*, Londra, 1983).

momento della transazione, i rifiuti hanno generalmente un valore negativo, determinato dal costo dell'ulteriore trattamento – di recupero o smaltimento – che sono destinati a ricevere. Alla luce di ciò, i produttori di rifiuti non hanno un reale interesse a verificare che i materiali che affidano ad altri siano gestiti legalmente (cd. approccio “*don't-ask-don't-tell*”<sup>81</sup>); l'unico vero *driver*, per il produttore, è quindi rappresentato dalla possibilità di risparmiare sui costi legati alla gestione dei rifiuti: ciò crea opportunità per il mercato illegale, che ha modo di offrire un servizio a costi nettamente inferiori rispetto a quanti operano legalmente<sup>82</sup>. Si è stimato, al riguardo, che la gestione illegale dei rifiuti possa offrire risparmi del 200-300% rispetto alla corrispondente gestione lecita<sup>83</sup>.

A livello europeo, il valore complessivo delle movimentazioni illecite di rifiuti è stato stimato in 9,5 miliardi di euro ogni anno<sup>84</sup>. Una simile opportunità di profitto, unita alle caratteristiche – appena esaminate – del fenomeno del traffico illecito di rifiuti non poteva non risultare appetibile per le organizzazioni criminali: già nel 1994, come noto, l'associazione ambientalista Legambiente ha coniato il termine “Ecomafia”, ponendo in luce il legame esistente tra criminalità organizzata e reati ambientali. Tra i settori privilegiati dalle consorterie criminali in ambito ambientale vi è, appunto, quello della movimentazione illecita di rifiuti, specialmente verso destinazioni al di fuori del territorio dell'Unione, realizzata sfruttando l'assenza di regimi normativi omogenei, sia a livello sostanziale che sul piano dell'*enforcement*.

---

<sup>81</sup> V. L. SUVANTOLA, T. KANKAANRANTA, *Broadening the Toolbox for the Prevention of Illegal Waste Trafficking*, cit., to *Address Emerging Threats*, in *Environmental Policy and Law*, vol. 48, 1, 2018, 70.

<sup>82</sup> J. BAIRD, R. CURRY, P. CRUZ, *An overview of waste crime, its characteristics, and the vulnerability of the EU waste sector*, in *Waste Management & Research*, 32, 2014, 98. Per ulteriori considerazioni, di carattere economico, sul traffico illecito di rifiuti su base transnazionale, si rimanda a J. ALBERS, *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea. Existing Rules and the 1999 Liability Protocol to the Basel Convention*, Heidelberg, 2014.

<sup>83</sup> V. N. DORN, S. VAN DAELE, T. VANDER BEKEN, *Reducing vulnerabilities to crime of the European waste management industry: the research base and the prospects for policy*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 15, 2007, 23.

<sup>84</sup> V. *Factsheet on waste exports*, pubblicato dalla Commissione europea il 17 novembre 2021.

Un caso recente può aiutare a cogliere i rischi insiti nell'infiltrazione di organizzazioni criminali nella circolazione transfrontaliera dei rifiuti: nell'ambito dell'operazione denominata *Green Tuscany*, le autorità di polizia italiane e slovene, con il supporto di Europol, hanno individuato un'organizzazione criminale dedita al traffico di rifiuti di plastica dall'Italia alla Cina, passando per la Slovenia<sup>85</sup>. In particolare, è emerso che talune società slovene fornivano alle imprese italiane documenti falsi, attestanti l'avvenuto riciclaggio del materiale; i rifiuti venivano, quindi, inviati in Cina. Stando ai dati forniti da Europol, durante l'operazione sono state monitorate circa 560 spedizioni illegali, il cui valore complessivo si aggirava attorno agli 8 milioni di euro. La collaborazione tra le autorità di polizia italiane e slovene, Europol ed Eurojust ha consentito di rilevare la dimensione internazionale delle attività criminose; a seguito delle indagini, 96 persone, di nazionalità cinese e italiana – tra cui due soggetti affiliati alla Camorra, attivi in Campania e in Toscana – sono state tratte a giudizio in Italia.

La vicenda, oltre a costituire un esempio virtuoso di cooperazione tra autorità nazionali e sovranazionali<sup>86</sup>, pone efficacemente in luce uno dei punti di contatto tra traffico illecito di rifiuti ed economia circolare: la plastica, così "riciclata", può infatti essere reimmessa nel mercato e utilizzata a fini produttivi – ad esempio, per la realizzazione di una nuova bottiglia – con conseguenti rischi per la salute umana e per l'ambiente.

Già da qualche anno, in dottrina, si segnala che la relazione tra traffico illecito di rifiuti e obiettivi di circolarità merita ulteriore approfondimento<sup>87</sup>;

---

<sup>85</sup> La notizia («Trash worth millions of euros. From trash to treasure: the growing illegal waste trafficking market») è stata pubblicata il 18 settembre 2019 sul sito di Europol ([www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)). Il traffico è stato individuato nell'ambito di una indagine più ampia, relativa a un traffico illecito di rifiuti tessili verso l'Africa dai porti italiani di Genova, Livorno e Trieste, ad opera di soggetti affiliati a un'organizzazione criminale. Gli indagati si presentavano come "facilitatori" per i servizi di gestione e smaltimento dei rifiuti, prospettando prezzi molto più bassi rispetto alle altre società presenti sul mercato legale. Si tratta di un classico *modus operandi* dei gruppi criminali organizzati attivi nel settore ambientale (v., ancora una volta, M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, cit., 179).

<sup>86</sup> Sul tema si tornerà nel prosieguo, trattando i profili problematici del contrasto alla criminalità ambientale transfrontaliera (cap. IV, par. 2).

<sup>87</sup> L. SUVANTOLA, T. KANKAANRANTA, *Broadening the Toolbox for the Prevention of Illegal Waste Trafficking*, cit., 72.

tra i profili problematici di tale rapporto, sembra possibile individuare due “macro-aree”, strettamente collegate tra loro.

La prima attiene al problema della falsa circolarità, e delle possibili ricadute che essa può avere sull’ambiente e sulla salute umana.

Il perseguimento degli obiettivi identificati dall’Unione europea in materia di economia circolare rischia, infatti, di risultare inficiato da pratiche illecite nel settore del recupero.

Mentre, infatti, in passato i reati legati ai rifiuti erano realizzati principalmente attraverso l’abbandono o lo sversamento dei materiali per conto di imprese che cercavano di abbattere i costi legati alla gestione lecita dei rifiuti, nell’ultimo decennio altri interessi e un nuovo *modus operandi* si sono “affacciati” nel panorama dei traffici illeciti: gli operatori illegali hanno infatti iniziato ad agire dall’interno del circuito della gestione legale dei rifiuti, attraverso imprese impegnate nelle varie fasi del ciclo, come società di raccolta e trattamento, impianti di riciclaggio, società di stoccaggio, imprese di trasporto e di logistica<sup>88</sup>.

Tra le pratiche illecite che possono risultare pregiudizievoli rispetto all’obiettivo del passaggio ad un modello improntato alla circolarità, si può fare riferimento alla miscelazione di rifiuti di vario tipo e alla loro successiva vendita come sottoprodotti o materie prime recuperate; in altri casi, i rifiuti vengono raccolti presso i produttori da operatori illegali, che etichettano i rifiuti come “destinati al recupero” – fruendo, quindi, del regime più favorevole previsto per la spedizione di rifiuti da recuperare, sul quale si avrà modo di soffermarsi in seguito – e li trasferiscono a impianti collusi che li smaltiscono illegalmente, anziché agli impianti di destinazione indicati nei documenti di spedizione, ove sarebbe dovuto avvenire il trattamento legale. Inoltre, le reti criminali sottraggono rifiuti elettrici ed elettronici dagli impianti di smaltimento dell’UE per estrarne materie prime preziose e venderle sui mercati neri in Africa e Asia.

---

<sup>88</sup> V. Europol, *Environmental crime in the age of climate change*, [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu), 2022, 13.



Ancora – come è emerso nel contesto dell’operazione *Green Tuscany* – i soggetti dediti al traffico illecito vendono (anche illegalmente) i rifiuti come materia prima recuperata, falsificando la documentazione ed esportando i materiali, spesso contaminati, verso paesi non appartenenti all’UE<sup>89</sup>.

Il frequente ricorso alla falsificazione della documentazione relativa ai rifiuti era già stato posto in luce dalla Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti<sup>90</sup>, che aveva evidenziato i rischi legati alla pratica del cd. giro bolla: si era infatti registrata l’emersione di una prassi finalizzata ad eludere la normativa in materia di gestione dei rifiuti e a risparmiare sui costi per il loro smaltimento o recupero, attraverso la declassificazione del rifiuto o la simulazione della sua trasformazione in materia prima recuperata. Tale operazione, denominata “giro-bolla”, consiste nel far transitare solo cartolarmente i rifiuti da un punto di stoccaggio all’altro, ovvero verso impianti di recupero o di compostaggio, con il precipuo scopo di declassificarli.

Più nel dettaglio, la trasformazione del materiale avviene sotto il profilo documentale: il rifiuto, accompagnato dalla bolla del produttore riportante un determinato codice, viene assunto in carico da un impianto intermedio, con conseguente trascrizione nell’apposito registro di carico e scarico dei rifiuti. Successivamente, il medesimo rifiuto viene inviato ad un altro impianto per lo smaltimento o il recupero finale, senza aver subito alcun tipo trattamento<sup>91</sup>. Il giro-bolla viene sovente realizzato per ovviare alle

---

<sup>89</sup> Europol, *Environmental crime*, cit., 13.

<sup>90</sup> Si fa riferimento alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1, e ai contenuti della *Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti* del 14 febbraio 2018.

<sup>91</sup> V. *Relazione su aspetti critici*, cit., 13, ove si evidenzia che l’operazione del giro-bolla è essenzialmente finalizzata a far sì che i rifiuti siano destinati «ad impianti di smaltimento o di recupero meno onerosi rispetto alle loro reali caratteristiche chimico-fisiche e conseguentemente giuridiche». Esprime scetticismo sulla reale utilità, dal punto di vista ambientale, del consentire operazioni di recupero intermedie, che spesso nascondono vere e proprie attività di smaltimento, A. PIEROBON, *Il trattamento intermedio e/o provvisorio, i vari soggetti (anche nella nuova disciplina rifiuti) e la necessità di “diversi” controlli*, in *Lexambiente*, 2011, secondo cui piuttosto che coprire con falsi recuperi taluni trattamenti di rifiuti, può essere «più trasparente e conveniente (anche ambientalmente parlando, senza

prescrizioni autorizzative dell'impianto cui il rifiuto è realmente destinato, trattandosi, in sostanza, di trasformare documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione finale prescelta<sup>92</sup>.

Contigua a tale pratica è la cd. simulazione di attività di recupero: anche in questo caso si simula, in via documentale, l'avvenuto recupero del rifiuto, con conseguente emissione di nuova documentazione accompagnatoria relativa a un materiale (fittiziamente) diverso da quello pervenuto all'impianto.

Nelle ipotesi considerate, la movimentazione illecita viene quindi realizzata con l'ausilio di documentazione, polizze di carico e autorizzazioni false o contraffatte, per occultare la vera natura delle operazioni ed eludere i controlli; le falsità possono riguardare anche i risultati delle analisi di laboratorio, che consentono di attribuire al materiale movimentato la qualificazione giuridica prescelta<sup>93</sup>; non a caso, Europol ha rilevato che sempre più spesso le reti criminali si avvalgono delle competenze di tecnici, per conseguire i propri obiettivi illeciti<sup>94</sup>.

Alle preoccupazioni per l'impatto provocato da simili condotte sulla salute umana e sull'ambiente, si affiancano considerazioni più strettamente legate al tema della promozione dell'economia circolare: si fa riferimento alla

---

infingimenti) avviare a smaltimento i rifiuti interessati, piuttosto che ricorrere, appunto, a dubbie operazioni che di recupero hanno solo l'etichetta».

<sup>92</sup> L'impianto può, ad esempio, essere autorizzato allo smaltimento o al recupero solo di specifiche categorie di rifiuti. Per approfondimenti in ordine all'art. 208 TUA, concernente l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti in Italia, si rinvia a M. PERNICE, G. MININNI, *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti*, Milano, 2008, 125.

<sup>93</sup> V. *Relazione su aspetti critici*, cit., 61. La classificazione e caratterizzazione è una fase estremamente delicata della gestione dei rifiuti; in argomento, si è pronunciata anche la Corte di giustizia (sent. 28 marzo 2019, *Verlezza ed altri*, cause riunite da C-487/17 a C-489/17), la quale ha chiarito che il campionamento e l'analisi chimica del rifiuto devono offrire garanzie di efficacia e di rappresentatività e che, nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo presentate dal rifiuto, il principio di precauzione impone di classificare quest'ultimo come rifiuto pericoloso. In tema, si veda R. MASTRACCI, *Classificazione e caratterizzazione dei rifiuti: quali orientamenti tecnici*, in *Lexambiente*, 2019; M. L. PARLANGELI, *La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio*, in *Lexambiente – Riv. trim. dir. pen. amb.*, 1, 2019; A. GALANTI, *La classificazione dei rifiuti con "codice specchio". Dalla Commissione europea un contributo di chiarezza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5, 2018, 177.

<sup>94</sup> Europol, *Environmental crime*, cit., [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu), 2022, 11.

seconda “macro-area” di criticità legate al rapporto tra circolarità e traffico illecito di rifiuti: la dispersione di risorse e l’impossibilità di “chiudere il cerchio” posto a fondamento del nuovo modello economico.

Non a caso, già nell’ambito dell’iniziativa “Materie prime” del 2008, la Commissione europea ha sottolineato l’importanza di fare in modo che i prodotti, al termine del loro ciclo di vita, siano integrati in circuiti regolari di riciclaggio, al fine di evitare «perdite irrimediabili di materie prime secondarie di valore»<sup>95</sup>, rilevando una contrapposta tendenza ad esportare illegalmente i rifiuti – specialmente veicoli e apparecchiature elettroniche – sotto le mentite spoglie di prodotti riutilizzabili (ossia non-rifiuti), i quali finiscono invece per essere smaltiti o gestiti in maniera non ecologicamente corretta all’estero.

In altri casi, i rifiuti vengono “dirottati” verso impianti di trattamento – presenti sia nel territorio degli Stati membri, sia all’esterno dei confini europei – che non rispondono a standard adeguati<sup>96</sup>, con la conseguenza che le materie prime riciclate immesse sul mercato non presentano le caratteristiche di qualità richieste per il loro utilizzo nell’ambito di nuovi cicli produttivi.

Come è evidente, i rischi posti dalle spedizioni illegali, sotto il profilo ambientale, sono molteplici: può infatti assistersi alla dispersione di risorse che potrebbero essere riutilizzate, in veste di materie prime secondarie, in nuovi cicli produttivi, e che vengono invece smaltite illegalmente fuori dal territorio europeo, spesso in condizioni tali da determinare pericoli per l’ambiente nei paesi di destinazione; sotto altro profilo, qualora il riciclaggio o il recupero siano svolti senza l’osservanza di regole idonee a garantire le prestazioni e la sicurezza delle materie prime recuperate, l’utilizzo di tali materiali può provocare significative falle ambientali.

---

<sup>95</sup> COM (2008) 699 final, cit., p. 12.

<sup>96</sup> V. COM (2011) 25 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials», nell’ambito della quale si è manifestata l’intenzione di procedere a una valutazione dell’*acquis* comunitario in materia di rifiuti, anche al fine di saggiare l’efficacia deterrente delle sanzioni individuate per le violazioni delle norme UE in materia di rifiuti.

Riemerge quindi il problema, già paventato, dei possibili rischi in termini di salute, ambiente e sicurezza nelle prestazioni dei materiali; ma vi sono anche altre implicazioni derivanti dalle infiltrazioni criminali nel sistema della circolarità: a livello europeo, si è infatti rilevato che la crescente globalizzazione e i cambiamenti nell'economia dell'Unione hanno portato a un aumento nelle importazioni di materie prime e semilavorati; allo stesso tempo, sono aumentate le esportazioni di rifiuti, che potrebbero invece essere trasformati in materie prime secondarie e contribuire a ridurre la dipendenza dell'UE nell'approvvigionamento di materie prime. La Commissione ha quindi enfatizzato l'importanza di favorire lo sviluppo del mercato delle materie prime secondarie e di rafforzarne l'offerta nell'UE, migliorando, in questo modo, l'efficienza del settore produttivo europeo<sup>97</sup>.

È evidente che, nel contesto delineato, il traffico illecito di rifiuti rappresenta un elemento di inefficienza che può impattare in maniera decisa sul costituendo mercato delle materie prime secondarie, sotto molteplici profili: *in primis*, come si è anticipato, distogliendo risorse dal mercato e devianole verso percorsi di smaltimento – e, dunque, di perdita definitiva di valore – o di reimmissione in ulteriori circuiti produttivi, senza il rispetto delle misure necessarie a garantire la sicurezza del prodotto, sotto il profilo ambientale e sanitario.

Va inoltre considerata la fondamentale importanza da annettere al processo di formazione della fiducia, da parte di operatori economici e consumatori, nel ricorso a materie prime recuperate; non a caso, occupandosi degli effetti negativi della plastica sull'ambiente e della necessità di creare un mercato interno della plastica riciclata, il Parlamento europeo ha osservato che tra le ragioni alla base della scarsa diffusione di materiale riciclato nell'UE vi è la mancanza di fiducia e la carenza di una fornitura di alta qualità, e ha pertanto invitato la Commissione a proporre norme qualitative per rafforzare la fiducia e incentivare il mercato della plastica secondaria, incoraggiando la certificazione dei materiali riciclati da parte di soggetti terzi

---

<sup>97</sup> V. COM (2011) 13 final, «Report from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the thematic strategy on the prevention and recycling of waste».

indipendenti, poiché tale meccanismo è essenziale al fine di rafforzare la fiducia dell'industria e dei consumatori nei materiali riciclati<sup>98</sup>.

A ciò si aggiunga che la realizzazione di attività criminose nel campo dell'economia circolare determina distorsioni nel mercato legale del riciclaggio; si è già fatto cenno, infatti, alla circostanza che, in generale, il traffico illecito altera la concorrenza nel settore della gestione dei rifiuti, dal momento che gli operatori illegali sono in grado di offrire servizi a un costo notevolmente inferiore, rispetto a quello applicato dai soggetti che osservano le norme<sup>99</sup>. Ciò è, all'evidenza, vero anche rispetto agli imprenditori del settore del recupero dei rifiuti, i quali devono sostenere i costi legati al trattamento dei materiali giunti alla fine del ciclo di vita.

Tale profilo è stato, ad esempio, enfatizzato dal Ministro dell'ambiente italiano, il quale, nel commentare gli esiti dell'operazione investigativa denominata "Similargilla", ha posto l'accento sulla necessità di tutelare gli «imprenditori onesti dalle infiltrazioni criminali nel mercato dell'economia circolare»<sup>100</sup>; le indagini avevano infatti rivelato un traffico illecito di rifiuti realizzato secondo le cadenze della cd. "finta economia circolare", nell'ambito del quale, previa compilazione di documentazione falsa, i materiali venivano ceduti sotto la veste di prodotti *end of waste*, senza avere in realtà subito alcun trattamento<sup>101</sup>.

Un ultimo effetto, indiretto, del traffico illecito di rifiuti sul perseguimento degli obiettivi di circolarità è ravvisabile nell'ostacolo al buon

---

<sup>98</sup> V. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2018 su una strategia europea per la plastica nell'economia circolare.

<sup>99</sup> T. VANDER BEKEN, A. BALCAEN, *Crime Opportunities Provided by Legislation in Market Sectors: Mobile Phones, Waste Disposal, Banking, Pharmaceuticals*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 12, 2006, 306.

<sup>100</sup> V. il comunicato stampa pubblicato sul sito del Ministero della transizione ecologica ([www.mite.gov](http://www.mite.gov)), dal titolo «Rifiuti: DIA, Carabinieri Forestali e Polizia Giudiziaria di Brescia sequestrano 6 milioni di euro a imprenditori. Smaltivano rifiuti sotto falsa veste End-of-Waste».

<sup>101</sup> V. il Report n. 5 del 2021 dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, ove si evidenzia che, nell'ambito dell'operazione "Similargilla", la DIA ha eseguito un decreto di sequestro preventivo nei confronti di due imprenditori, ritenuti responsabili di traffico illecito di ingenti quantitativi di rifiuti; nei beni oggetto del provvedimento sono compresi immobili, compendi aziendali e quote delle quattro società coinvolte negli illeciti, per un valore complessivo di circa 5.000.000 di euro.

funzionamento della cd. *reverse supply chain*, ossia il processo di pianificazione, implementazione e controllo del flusso di materie prime, semilavorati, prodotti finiti e delle relative informazioni dal punto di consumo al punto di origine, allo scopo di recuperare valore o di smaltire correttamente i materiali<sup>102</sup>. In buona sostanza, la logistica inversa rappresenta il flusso di ritorno dei prodotti dal consumatore al produttore, il quale si occupa del recupero o della distruzione dei materiali impiegati.

I modelli di business dell'economia circolare si basano spesso sulle catene di logistica inversa per “chiudere il ciclo” dei materiali, attraverso la reimmissione delle componenti riutilizzabili nel ciclo produttivo, la trasformazione dei rifiuti in materie prime secondarie, la riparazione, il ricondizionamento. Il fulcro della *reverse supply chain* è pertanto rappresentato dalle operazioni di reso dei prodotti, che spesso implicano la movimentazione transfrontaliera della merce.

In merito all'influsso esercitato dalle movimentazioni illecite di rifiuti su questo tipo di operazioni, si è osservato che le attività criminose transfrontaliere possono aumentare il carico di lavoro per le autorità doganali, portando a un aumento dei controlli sui movimenti transfrontalieri dei prodotti *end-of-life* e ostacolando così l'operatività della filiera della logistica inversa; inoltre, le politiche per il contrasto al traffico illecito di rifiuti possono comportare l'introduzione di procedure complesse, inducendo i legislatori nazionali a intervenire in modo più rigoroso per controllare il commercio dei rifiuti alle frontiere<sup>103</sup>. Infine, gli impianti di recupero conformi, che applicano le prescritte procedure di notifica, possono risultare svantaggiati rispetto ai soggetti operanti nel settore del recupero che scelgono

---

<sup>102</sup> K. GOVINDAN, H. SOLEIMANI, D. KANNANC, *Reverse logistics and closed-loop supply chain: A comprehensive review to explore the future*, in *European Journal of Operational Research*, 240, 2015, 603.

<sup>103</sup> S. YAMAGUCHI, *Securing reverse supply chains for a resource efficient and circular economy*, in *OECD Trade and Environment Working Papers*, 2, 2022, Parigi. È interessante notare che l'autore non adopera il termine “traffico”, riferendosi piuttosto al “commercio” (*trade*) illecito di rifiuti.

di correre il rischio di non rispettare tali procedure, realizzando una movimentazione illecita di rifiuti<sup>104</sup>.

In definitiva, il traffico illecito di rifiuti è in grado di influire negativamente sulla creazione di un mercato per i rifiuti da destinare ad attività di recupero, risultando perciò in un ostacolo per i modelli di business dell'economia circolare, oltre a rappresentare una seria minaccia per la salute umana e per l'ambiente.

---

<sup>104</sup> Lo svantaggio è prevalentemente correlato alle tempistiche per la definizione delle procedure in materia di movimentazioni di rifiuti: S. YAMAGUCHI, *Securing reverse supply chains*, cit., 71, riporta le esperienze di alcune imprese operanti nel settore del recupero, che affermano di aver dovuto attendere anche due anni prima di ottenere la necessaria autorizzazione alla movimentazione.

## CAPITOLO II

### IL CONTRASTO AL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI SU BASE TRANSNAZIONALE IN EUROPA

SOMMARIO: 1. La movimentazione transfrontaliera di rifiuti in Europa: il Regolamento (CE) n. 1013/2006. – 2. La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente. – 2.1. Le origini del diritto penale europeo. – 2.2. L’approvazione della direttiva 2008/99/CE. – 3. “Spedizioni illegali” di rifiuti e obblighi di incriminazione al banco di prova dell’economia circolare. – 3.1. La selezione delle condotte penalmente rilevanti. – 3.2. Spedizioni “illegali” e principio di legalità.

#### **1. La movimentazione transfrontaliera di rifiuti in Europa: il regolamento (CE) n. 1013/2006.**

L’analisi delle interazioni tra il contrasto al traffico illecito di rifiuti in Europa e l’introduzione di obiettivi di circolarità, finalizzati a ridurre l’impatto sull’ambiente delle attività di produzione e consumo, nonché a garantire nuove fonti di approvvigionamento di materie prime, non può prescindere da un breve esame dei contenuti del regolamento (CE) n. 1013/2006, che costituisce il principale strumento normativo in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti in Europa.

La disciplina in questione è senza dubbio caratterizzata da rilevanti profili di complessità, dal momento che regola un’ampia gamma di attività – sia lecite che illecite – e richiede forme di cooperazione tra gli Stati membri per garantirne l’applicazione.



Un primo aspetto fondamentale da porre in luce è che la regolamentazione delle movimentazioni di rifiuti in Europa risente in misura consistente del contenuto degli obblighi assunti dalla stessa Unione europea in sede internazionale e, in particolar modo, delle indicazioni promananti dalla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione<sup>1</sup>: non a caso, il regolamento (CE) n. 1013/2006 è noto, tra gli addetti ai lavori, come “Regolamento Basilea”<sup>2</sup>.

Nella disamina delle fonti in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti pare, perciò, opportuno dedicare qualche breve cenno a tale accordo internazionale, negoziato sotto l’egida dell’UNEP (*United Nations Environment Programme*) ed entrato in vigore il 5 marzo 1992; le diverse discipline, internazionali e regionali, che regolano la materia mutuano, infatti, principi e impostazione dalla Convenzione di Basilea, la quale assume pertanto un ruolo centrale nel panorama regolatorio di riferimento.

Detto accordo è stato adottato nel 1989 al fine di contrastare il grave fenomeno del trasporto e dello smaltimento incontrollato di rifiuti nel territorio di Paesi in via di sviluppo<sup>3</sup>; l’inasprimento delle regole sullo smaltimento dei residui della produzione e del consumo nei Paesi industrializzati, a partire dagli anni ’70 del secolo scorso, aveva infatti provocato un aumento generalizzato dei costi per la gestione dei rifiuti, con conseguente allarmante aumento di episodi di gravi contaminazioni causate all’ambiente e agli ecosistemi dei Paesi di destinazione<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Per ragioni di chiarezza espositiva si ritiene opportuno limitare l’analisi ai profili di interconnessione esistenti tra la disciplina eurolunitaria e la Convenzione di Basilea, ma rilevanti influssi vengono esercitati, sul testo del regolamento, anche dalla decisione C (2001)107 def. del Consiglio OCSE relativa alla revisione della decisione C (92) 39 def. sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero (di seguito, la decisione OCSE).

<sup>2</sup> Così V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *The Role of EU Agencies in Fighting Transnational Environmental Crime. New Challenges for Eurojust and Europol*, Leida, 2017, 34.

<sup>3</sup> V. C. BIGNOTTI, *Il traffico illecito di rifiuti oltre frontiera: analisi economica di un reato ambientale transnazionale*, in *Lexambiente – Riv. trim. dir. pen. amb.*, 1, 2020, 131, che parla, in proposito, di “*toxic colonialism*”.

<sup>4</sup> Il riferimento è, ad esempio, alle cd. “navi dei veleni”, cariche di rifiuti inquinanti, lasciate affondare in mare – come la nave Nikos I tra Libano e Grecia e la Koraline al largo di Ustica – o fatte approdare sulle coste di Paesi in via di sviluppo, come nel caso della nave Probo Koala, responsabile dello sversamento di residui tossici nel porto di Abidjan, in Costa d’Avorio; l’incidente, avvenuto nel 2006, provocò la morte di 15 persone. In argomento, si veda M. ALBERTON, *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto*

Proprio al fine di impedire tali forme di *dumping ambientale*<sup>5</sup> si è giunti all'adozione della Convenzione di Basilea, di cui l'Unione Europea è parte dal 1993<sup>6</sup>, con la quale è stato istituito un sistema di controllo delle esportazioni e importazioni di rifiuti<sup>7</sup>.

Sono state infatti introdotte procedure di notifica che consentono ai Paesi destinatari di valutare preventivamente gli effetti della movimentazione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente e, eventualmente, di non acconsentire alla spedizione<sup>8</sup>. Viene inoltre posto un generale divieto di esportazione di rifiuti pericolosi verso Stati non appartenenti all'OCSE<sup>9</sup>.

---

*internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2011, 156, nonché T. MACMANUS, *State-Corporate Crime and the Commodification of Victimhood. The Toxic Legacy of Trafigura's Ship of Death*, Londra, 2018.

<sup>5</sup> Si esprime in questi termini la Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, nella "Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti" del 14 febbraio 2018, con la quale si evidenzia che il traffico illecito costituisce «un vero e proprio fenomeno di *dumping ambientale*, a opera di soggetti stranieri che agiscono spesso con la correttezza di intermediari italiani, che porta a eludere le norme italiane sui rifiuti, organizzandone – sia da parte di realtà criminali strutturate, sia da parte di singoli operatori economici di piccola dimensione o addirittura privati – il trasferimento all'estero, verso soggetti i quali, ricevuto il rifiuto in Paesi caratterizzati da disciplina più permissiva o privi di capacità di controllo in materia di tutela ambientale, costituiscono la sede dove svolgere attività di estrazione di utilità residua dal rifiuto mediante trattamenti altamente inquinanti e con l'esito finale dell'abbandono incontrollato».

<sup>6</sup> In particolare, l'adesione dell'allora Comunità economica europea alla Convenzione è avvenuta con la Decisione del Consiglio delle Comunità Europee 93/98/CEE del 1° febbraio 1993, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>7</sup> Negli Allegati VIII e IX alla Convenzione, ad ogni tipologia di rifiuto è assegnato uno specifico codice di riferimento (cd. codice Basilea); l'Allegato IV B contiene inoltre l'elenco delle operazioni diverse dallo smaltimento.

<sup>8</sup> Si veda, in proposito, l'art. 6 della Convenzione di Basilea.

<sup>9</sup> L'art. 4A della Convenzione vieta infatti ai soggetti indicati nell'Allegato VII alla Convenzione – ossia Stati firmatari che siano parti dell'OCSE o dell'UE, nonché il Liechtenstein – ogni movimentazione di rifiuti pericolosi destinati allo smaltimento in Paesi non OCSE; a partire dal 31 dicembre 1997, tale divieto si estende anche alla movimentazione di rifiuti pericolosi da sottoporre ad operazioni diverse dallo smaltimento. Si tratta di un divieto, noto come "*Ban Amendment*", introdotto nel 1995 con la finalità ultima di limitare la produzione di rifiuti, sottraendo ai Paesi industrializzati la possibilità di esportare i residui della produzione e del consumo verso Paesi in via di sviluppo. Il *Ban amendment* è, tuttavia, entrato in vigore solo di recente, nel 2019, a causa delle resistenze di alcuni paesi, come Canada, Australia e Stati Uniti, preoccupati dalle limitazioni negli scambi commerciali con i Paesi in via di sviluppo, derivanti dall'estensione del divieto alle spedizioni di rifiuti destinati al riciclo o al recupero; tale estensione sarebbe stata contrastata anche da alcuni paesi di destino, in considerazione del fatto che il divieto avrebbe potuto incidere negativamente sul loro sviluppo economico. Per maggiori approfondimenti si rimanda a V. S. POLI, *La responsabilità per danni da inquinamento transfrontaliero nel diritto comunitario e internazionale*, Milano, 2006, 89, nonché a L. WIDAWSKY, *In my backyard: how enabling hazardous waste trade to developing nations can improve the Basel Convention's ability to achieve environmental justice*, in *Environmental Law*, 2008, 38, 577. Secondo M. M. CUSACK, *International law and the transboundary shipment of hazardous waste to the Third*

Particolare rilievo assume infine la previsione di cui all'art. 4, par. 3, in base al quale: «le Parti considerano che il traffico illecito di rifiuti pericolosi e di altri rifiuti costituisce un'infrazione penale»; tale obbligo di carattere generale trova una specificazione nell'art. 9, con cui si individuano le ipotesi di “traffico illegale” e si richiede agli Stati aderenti alla Convenzione di dotarsi di un apparato normativo idoneo a «prevenire e punire» tali condotte<sup>10</sup>.

Merita, in proposito, osservare come la Convenzione sia il solo accordo multilaterale in materia ambientale a definire espressamente una condotta vietata come penalmente rilevante, pur lasciando, per ovvie ragioni, agli Stati aderenti il compito di meglio delineare la portata di tale indicazione di criminalizzazione<sup>11</sup>.

A livello europeo, la materia è attualmente disciplinata, come si è anticipato, dal regolamento (CE) n. 1013/2006, il quale istituisce procedure e regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione: (i) dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione; (ii) del tipo di rifiuti spediti; (iii) del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione.

Tra le ragioni che hanno condotto all'approvazione del regolamento – che ha sostituito il precedente regolamento CEE del Consiglio del 1° febbraio

---

*World: will the Basel Convention make a difference?*, in *American University Journal of International Law and Policy*, 5, 1990, 393, invece, i paesi in via di sviluppo hanno semplicemente prestato acquiescenza all'esportazione di rifiuti tossici da parte dei paesi industrializzati, accettando di sottostare a una sorta di “ricatto economico”; a parere dell'autrice, solo attraverso un divieto assoluto di esportazione di rifiuti pericolosi verso paesi in via di sviluppo si potrebbe raggiungere l'obiettivo di costringere i paesi industrializzati a confrontarsi con il problema delle sostanze pericolose nei rifiuti.

<sup>10</sup> L'art. 9, par. 1, della Convenzione recita infatti: «Ai sensi della presente Convenzione è considerato traffico illecito qualsiasi movimento oltre frontiera di rifiuti pericolosi o di altri rifiuti:

- a) effettuato senza che ne sia stata data notifica a tutti gli Stati interessati conformemente alle disposizioni della presente Convenzione; o
- b) effettuato senza il consenso che deve dare lo Stato interessato conformemente alle disposizioni della presente Convenzione; o
- c) effettuato con il consenso degli Stati interessati, ma ottenuto mediante falsificazione, falsa dichiarazione o frode; o
- d) che non è materialmente conforme ai documenti; o
- e) che comporta una eliminazione deliberata (es. abbandono) di rifiuti pericolosi o di altri rifiuti, in violazione delle disposizioni della presente Convenzione e dei principi generali del diritto internazionale».

<sup>11</sup> V. V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime. The International and European Dimension*, Leida, 2022, 57.

1993, n. 259 – vi è stata la necessità di adeguare l’ordinamento europeo ai numerosi emendamenti nel tempo adottati dalla Conferenza delle parti della Convenzione di Basilea, con particolare riferimento agli elenchi di rifiuti contenuti negli allegati alla Convenzione stessa<sup>12</sup>.

L’intento del legislatore europeo era inoltre quello di «semplificare il regime legale relativo alla spedizione di rifiuti all’interno, in entrata e in uscita dall’Unione Europea»<sup>13</sup>, armonizzando gli elenchi di rifiuti pericolosi – che nella vigenza del regolamento CEE n. 259/1993 erano suddivisi in “ambra” e “rossi”, a seconda del livello di pericolosità – e accorpandoli in un’unica lista (“elenco ambra”)<sup>14</sup> soggetta a una unitaria procedura di notifica.

Tale procedura, invero molto articolata, trova applicazione con riferimento alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento o, nel caso si tratti di rifiuti *lato sensu* pericolosi<sup>15</sup>, al recupero, realizzate all’interno dell’Unione; la procedura – disciplinata dal Capo 1 del Titolo II del regolamento – pone in capo al produttore dei rifiuti, al detentore o al diverso soggetto che intenda effettuare la spedizione l’onere di sottoporre una notifica scritta all’autorità competente del Paese di spedizione, la quale provvede poi all’inoltro all’autorità di destinazione e di transito. La finalità di tale *iter* procedurale, evidenziata dal considerando n. 14 del regolamento, consiste nel consentire alle autorità competenti di essere debitamente informate dell’esistenza e delle modalità della spedizione, in modo da poter adottare i

---

<sup>12</sup> La Conferenza delle parti riesamina, infatti, periodicamente l’evoluzione della materia, introducendo modifiche alla disciplina e integrando l’elenco dei rifiuti pericolosi. Per approfondimenti, si rinvia a D. RUSSO, *La disciplina dell’Unione Europea sui rifiuti: profili critici e prospettive di sviluppo dell’attuale quadro normativo*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, 18.

<sup>13</sup> Così T. ORMOND, *Nuovo Regolamento CE relativo alle spedizioni di rifiuti*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2007, 420.

<sup>14</sup> Tale elenco è contenuto nell’allegato IV al regolamento (CE) n. 1013/2006.

<sup>15</sup> L’art. 4 del regolamento richiede, infatti, l’attivazione della procedura di notifica per le spedizioni di rifiuti di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettera a) o lettera b), ossia: a) i rifiuti destinati allo smaltimento; b) se destinati ad operazioni di recupero: i) i rifiuti elencati nell’allegato IV, che comprende fra l’altro i rifiuti elencati negli allegati II e VIII della convenzione di Basilea; ii) i rifiuti elencati nell’allegato IV A; iii) i rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A; iv) le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A tranne se elencati nell’allegato III A.

provvedimenti necessari per la protezione della salute umana e dell'ambiente, eventualmente anche opponendosi (motivatamente) alla loro realizzazione, come si vedrà a breve.

Al fine di ottenere l'autorizzazione alla movimentazione, il notificatore è, pertanto, tenuto a presentare la documentazione richiesta dall'art. 4, tra cui i documenti comprovanti l'esistenza di un contratto stipulato con il destinatario relativamente al recupero o smaltimento dei rifiuti notificati; è inoltre necessario fornire prova della costituzione di una garanzia finanziaria o assicurazione equivalente che copra le spese di trasporto, trattamento e deposito dei rifiuti interessati, nonché le spese necessarie per la ripresa dei rifiuti nel caso in cui la spedizione non possa essere portata a termine (art. 22) o risulti illegale (art. 24).

La procedura in esame comporta dunque notevoli costi, sia diretti – quali, appunto, garanzie finanziarie e spese amministrative poste a carico del notificatore ai sensi dell'art. 29<sup>16</sup> –, sia indiretti, legati soprattutto ai tempi necessari ad ottenere l'autorizzazione, specie in caso di dispute tra le autorità competenti dei diversi Stati membri sull'interpretazione delle previsioni del regolamento o sulla qualificazione del materiale movimentato, come si vedrà anche nel prosieguo<sup>17</sup>. Una volta effettuata la notifica, il notificatore deve infatti attendere il consenso delle autorità competenti, prima di procedere alla spedizione.

Le autorità dei Paesi coinvolti nella spedizione possono autorizzare la movimentazione, subordinarla al rispetto di talune condizioni (art. 10) o, infine, sollevare obiezioni rispetto alla movimentazione, al ricorrere di una

---

<sup>16</sup> L'art. 29 del regolamento prevede infatti che possano essere poste a carico del notificatore le spese amministrative relative all'espletamento della procedura di notifica e sorveglianza, nonché le spese ordinarie per analisi e ispezioni sul materiale movimentato.

<sup>17</sup> Appare significativo, in proposito, un caso recentemente sottoposto all'esame della Corte di giustizia (sent. 16 maggio 2019, *Conti 11. Container Schiffahrt*, causa C-689/17): a seguito di un incendio scoppiato a bordo di una nave, il proprietario era stato obbligato dall'autorità competente ad avviare una procedura di notifica con riguardo alla nave stessa e al materiale (in particolare, acqua e fanghi di spegnimento) ivi contenuto. Il proprietario della nave aveva ottemperato per evitare ritardi, ma aveva in seguito contestato la legittimità della classificazione delle sostanze presenti all'interno della nave come rifiuti, e del conseguente ordine di effettuare le procedure di notifica, chiedendo il risarcimento dei danni derivanti dal costo delle procedure, che aveva dovuto sopportare.

serie di circostanze elencate agli artt. 11 e 12, riferiti, rispettivamente, ai rifiuti destinati allo smaltimento e a quelli da sottoporre a recupero.

La procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte non trova invece applicazione con riferimento alle spedizioni effettuate all'interno dell'UE di rifiuti non pericolosi, elencati nella cd. lista verde (allegati III, IIIA e IIIB del regolamento), se destinati a operazioni di recupero.

Tali spedizioni sono esclusivamente soggette ad un obbligo generale d'informazione, ai sensi dell'art. 18 del regolamento stesso<sup>18</sup>; come chiarito dal considerando n. 15 del regolamento, in questi casi è infatti sufficiente «garantire un livello minimo di sorveglianza e di controllo imponendo l'obbligo che tali spedizioni siano accompagnate da determinate informazioni». Pertanto, il soggetto che organizza la spedizione è tenuto a fornire indicazioni in merito al nome e all'indirizzo del destinatario, alla descrizione commerciale del rifiuto e alla relativa quantità, alla data prevista di spedizione e alle operazioni di recupero cui i rifiuti saranno sottoposti<sup>19</sup>. Tali informazioni devono essere riportate in un documento, contenuto nell'allegato VII al regolamento, che deve accompagnare i rifiuti durante la spedizione; tra le altre cose, il formulario in questione deve contenere una dichiarazione, da parte del soggetto che organizza la spedizione, che attesti l'esistenza di un contratto con il destinatario dei rifiuti, con riguardo al loro trattamento. Il contratto di cui all'allegato VII deve prevedere l'obbligo, per il soggetto che organizza la spedizione o per il destinatario, di riprendere i rifiuti o assicurarne il recupero in modo alternativo – e provvedere, nelle more, al deposito dei materiali movimentati – qualora la movimentazione non possa essere completata o risulti in contrasto con le previsioni del regolamento.

---

<sup>18</sup> L'art. 18, par. 1, dispone infatti: «I rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4, destinati ad essere spediti sono soggetti ai seguenti obblighi procedurali:

a) per facilitare il monitoraggio delle spedizioni di tali rifiuti, il soggetto posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione che organizza la spedizione assicura che i rifiuti siano accompagnati dal documento contenuto nell'allegato VII;

b) il documento contenuto nell'allegato VII è firmato dal soggetto che organizza la spedizione prima che questa abbia luogo e dall'impianto di recupero o dal laboratorio e dal destinatario al momento del ricevimento dei rifiuti in questione».

<sup>19</sup> V. allegato VII al regolamento, che contiene il documento di accompagnamento relativo alle spedizioni di rifiuti non soggette alla procedura di autorizzazione scritta.

Le regole sin qui esaminate valgono, senza distinzioni, per le spedizioni effettuate all'interno dell'Unione; quanto alle movimentazioni da e verso paesi terzi, il regolamento pone una serie di divieti: in particolare, l'art. 34 del regolamento vieta le esportazioni dall'UE di rifiuti destinati allo smaltimento, ad eccezione delle esportazioni di rifiuti destinati allo smaltimento nei paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), che siano parti della Convenzione di Basilea<sup>20</sup>.

Un divieto di esportazione è inoltre posto con riguardo a talune tipologie di rifiuti – elencate all'art. 36, par. 1, del regolamento<sup>21</sup> – qualora i materiali movimentati siano destinati al recupero in paesi ai quali non si applica la decisione OCSE.

Per ciò che concerne l'esportazione di rifiuti della cd. lista verde destinati a operazioni di recupero, l'art. 37 del regolamento prevede che la Commissione richieda ai paesi non aderenti alla decisione OCSE una conferma scritta in merito alla possibilità di esportare detti materiali, con l'indicazione della eventuale procedura di controllo alla quale sottoporre le spedizioni. Detti paesi possono quindi scegliere tra: (i) divieto di esportazione; (ii) applicazione della procedura di notifica e autorizzazione preventive; (iii) nessun controllo. In quest'ultimo caso si applicano in ogni caso, in base all'art. 37, par. 3, gli obblighi di informazione di cui all'art. 18.

Le risposte fornite dai paesi cui non si applica la decisione OCSE sono confluite, come previsto dallo stesso art. 37, in un ulteriore regolamento, adottato dalla Commissione: per avere contezza delle procedure da adottare nell'effettuazione di movimentazioni di rifiuti verso paesi non OCSE, gli

---

<sup>20</sup> In tal caso si applicano, in base all'art. 35 del regolamento in parola, le disposizioni del titolo II in materia di procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, con i necessari adattamenti.

<sup>21</sup> Si tratta, in particolare di: «a) rifiuti che figurano nell'allegato V come pericolosi; b) rifiuti che figurano nell'allegato V, parte 3; c) rifiuti pericolosi non classificati sotto una voce specifica nell'allegato V; d) miscele di rifiuti pericolosi e miscele di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi non classificati sotto una voce specifica nell'allegato V; e) rifiuti che il paese di destinazione ha notificato come rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione di Basilea; f) rifiuti la cui importazione è stata vietata dal paese di destinazione; o g) rifiuti per i quali l'autorità competente di spedizione ha motivo di ritenere che non saranno gestiti secondo i metodi ecologicamente corretti di cui all'articolo 49 nel paese di destinazione interessato».

operatori devono pertanto fare riferimento al regolamento (CE) n. 1418/2007<sup>22</sup>.

Infine, quanto all'esportazione di rifiuti pericolosi e non pericolosi, destinati a operazioni di recupero in paesi ai quali si applica la decisione OCSE, l'art. 38 del Regolamento rimanda alle disposizioni procedurali del Titolo II, dettando i necessari adattamenti.

Dalla (sintetica) ricostruzione sin qui operata emerge che la classificazione del materiale movimentato, il trattamento cui esso sarà sottoposto, nonché il paese di destinazione, incidono sulla procedura applicabile alla spedizione; il regolamento si occupa, come anticipato, di disciplinare anche le conseguenze delle violazioni, fornendo una definizione di "spedizione illegale": l'art. 2, n. 35, contiene, infatti, un elenco piuttosto nutrito di condotte illecite, che devono essere sanzionate dagli Stati membri con misure «effettive, proporzionate e dissuasive»<sup>23</sup>.

In particolare, è considerata illegale la spedizione effettuata:

- a) senza notifica a tutte le autorità competenti interessate a norma del Regolamento;
- b) senza l'autorizzazione delle autorità competenti interessate a norma del Regolamento;
- c) con l'autorizzazione delle autorità competenti interessate ottenuta mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi;
- d) in un modo che non è materialmente specificato nella notifica o nei documenti di movimento;
- e) in modo tale che il recupero o lo smaltimento risulti in contrasto con la normativa comunitaria o internazionale;

---

<sup>22</sup> Regolamento (CE) n. 1418/2007 della Commissione del 29 novembre 2007, relativo all'esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero, elencati nell'allegato III o III A del Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, verso alcuni paesi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti. In argomento, deve evidenziarsi che alla luce delle risposte fornite dagli Stati non OCSE la Commissione aveva dapprima emanato il regolamento (CE) n. 801/2007, che ha posto sin da subito problemi interpretativi, necessitando di aggiornamenti; per tale ragione, il reg. (CE) n. 801/2007 è stato in breve tempo abrogato e sostituito dal regolamento CE n. 1418/2007. In seguito, tale ultimo atto è stato emendato ad opera del regolamento (CE) n. 740/2008 (v. A. STORTI, *Spedizione transfrontaliera di rifiuti: sistematica delle fonti e profili problematici*, in *Lexambiente*, 2017).

<sup>23</sup> V. art. 50, par. 1, Reg. CE 1013/2006.



- f) in contrasto con le previsioni del Regolamento concernenti divieti all'esportazione o all'importazione di rifiuti<sup>24</sup>;
- g) per la quale, in relazione alle spedizioni di rifiuti soggette agli obblighi di informazione di cui all'art. 18, sia stato accertato che:
- i) i rifiuti non sono elencati negli allegati III, III A o III B;
  - ii) l'articolo 3, par. 4, in materia di spedizioni di rifiuti finalizzate allo svolgimento di analisi di laboratorio, non è stato rispettato;
  - iii) la spedizione è effettuata in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'allegato VII.

Pertanto, l'operatore che intenda porre in essere una movimentazione transfrontaliera di rifiuti dovrà assicurarsi di classificare correttamente il materiale, verificando a quale delle voci elencate negli allegati al regolamento esso sia riconducibile e individuando, di conseguenza, la procedura applicabile alla spedizione.

Ancor prima, si rende necessario stabilire se l'operazione sia assoggettabile o meno alle prescrizioni del regolamento (CE) n. 1013/2006: il materiale oggetto della movimentazione potrebbe infatti non essere – o non essere più, in conseguenza delle attività di recupero – considerato rifiuto.

In proposito, vengono in rilievo le definizioni di rifiuto, sottoprodotto e *end of waste* contenute nella direttiva quadro in materia di rifiuti, nella quale sono contenuti i concetti chiave in tema di produzione e gestione dei rifiuti, cui è necessario fare riferimento anche ai fini dell'applicazione del regolamento in materia di spedizioni.

Il tema intercetta uno dei principali nodi problematici nella prospettiva del conseguimento degli obiettivi di circolarità che l'Unione europea si è prefissata: il regolamento (CE) n. 1013/2006 non trova infatti applicazione con riferimento a sottoprodotti e *end of waste*, in quanto non-rifiuti; come

---

<sup>24</sup> L'art. 2, n. 35, lett. f), Reg. CE 1013/2006 si riferisce, in particolare, alle spedizioni effettuate in contrasto con gli articoli 34, 36, 39, 40, 41 e 43 del regolamento stesso.

noto, tuttavia, le nozioni in questione presentano contorni indefiniti, che determinano divergenze applicative tra i diversi Stati membri<sup>25</sup>.

Tali incertezze danno altresì conto dei motivi per cui questi istituti di economia circolare rappresentano una delle “pieghe” in cui la criminalità ambientale può insinuarsi, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza<sup>26</sup>; allo stesso tempo, i profili di incertezza relativi alla definizione di “rifiuto”, da un lato, e alle nozioni di sottoprodotto e *end of waste*, dall’altro, possono rappresentare un freno rispetto alla realizzazione della *circular economy*: qualora, infatti, le autorità competenti dovessero qualificare il materiale spedito come rifiuto, i soggetti coinvolti nell’operazione potrebbero essere riconosciuti responsabili di una spedizione illegale.

Il tema è noto al legislatore europeo, il quale ha, tra le altre cose, evidenziato che, al fine di impedire le spedizioni illegali di rifiuti e sensibilizzare gli Stati membri e gli operatori economici, è necessario garantire trasparenza sugli approcci alla cessazione della qualifica di rifiuto adottati dagli Stati membri<sup>27</sup>; tuttavia, non sono mancati casi che hanno reso evidente la difficoltà di definire il materiale oggetto di spedizione e di garantire sufficiente certezza agli operatori con riguardo ai requisiti dettati dalla direttiva quadro in materia di sottoprodotti e *end of waste* e, più in generale, sui criteri per distinguere i rifiuti da altre tipologie di materiali o beni.

Le difficoltà incontrate nella qualificazione dei materiali movimentati sono sovente sfociate in procedimenti dinnanzi alla Corte di Giustizia: così, ad esempio, nell’ambito di una recente pronuncia i giudici di Lussemburgo si

---

<sup>25</sup> Esula dai confini della presente trattazione l’analisi della disciplina europea in materia di rifiuti, sottoprodotti ed *end of waste*, in relazione alla quale si rimanda, *ex multis*, a P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, Milano, 2022, 168; D. IACOVELLI, *Dal rifiuto all’End of Waste*, in *Il diritto dell’economia*, 1, 2019, 193; T. TURUNEN, *Deconstructing the Bottlenecks Caused by Waste Legislation: End-of-Waste Regulation*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2, 2017, 186; V. BROWN, *The End of Waste under EU Law*, in *Natural Resources & Environment*, 3, 2014, 41; M. G. BOCCIA, *Guida alla lettura della nuova direttiva quadro per la gestione dei rifiuti nell’Unione europea*, in *Ambiente & sviluppo*, 1, 2009, 33.

<sup>26</sup> V. *supra*, cap. I, par. 3.

<sup>27</sup> Così il considerando n. 17 della direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

sono occupati di ricostruire, in termini generali, la nozione di “rifiuto” nel contesto di una spedizione, affrontando il caso di una società (*Tronex BV*) dedita al commercio all’ingrosso di apparecchiature elettriche o elettroniche restituite dai consumatori ai dettaglianti o rimaste invendute<sup>28</sup>.

La domanda pregiudiziale era stata presentata nell’ambito di un procedimento penale a carico della predetta società, accusata di aver spedito rifiuti dai Paesi Bassi verso la Tanzania, omettendo di attivare la procedura di notifica e autorizzazione prevista dal regolamento (CE) n. 1013/2006. Oggetto della spedizione era una partita di apparecchiature elettriche che si trovavano, per la maggior parte, nella loro confezione originaria, mentre alcune erano prive di confezione; nel corso delle indagini era inoltre emerso che taluni beni presentavano vizi.

L’organo d’accusa olandese (*Openbaar Ministerie*) aveva qualificato come rifiuti le apparecchiature in questione, valorizzando la circostanza che esse non fossero più idonee alla vendita ai consumatori; pertanto, attraverso la spedizione, la società avrebbe inteso “disfarsi” dei beni, come previsto dall’articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE.

La società accusata aveva contestato la qualificazione dei beni come “rifiuti”, evidenziando di averli acquistati dai fornitori in qualità di merci ordinarie, aventi un determinato valore sul mercato.

In proposito, la Corte di giustizia ha anzitutto rammentato che la qualifica di “rifiuto” si ricava dal comportamento del detentore e dal significato del termine “disfarsi”: entrambi i termini devono essere ricostruiti tenendo a mente l’obiettivo della direttiva 2008/98/CE – consistente nel ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l’ambiente<sup>29</sup> – nonché dell’articolo 191, paragrafo 2, TFUE, in base al quale la politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata sui principi della

---

<sup>28</sup> Corte di giustizia, sent. 4 luglio 2019, *Tronex BV*, causa C- 624/17.

<sup>29</sup> V. considerando n. 6 della direttiva quadro, a mente del quale «L’obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l’ambiente. La politica in materia di rifiuti dovrebbe altresì puntare a ridurre l’uso di risorse e promuovere l’applicazione pratica della gerarchia dei rifiuti».

precauzione e dell'azione preventiva. Da ciò discende, secondo i giudici di Lussemburgo, che «il termine “disfarsi” e dunque la nozione di “rifiuto”, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98, non possono essere interpretati in modo restrittivo»<sup>30</sup>.

Tenuto conto di ciò, l'esistenza di un “rifiuto” ai sensi della direttiva 2008/98/CE deve essere accertata alla luce del complesso delle circostanze concrete, verificando la sussistenza di un'azione, di un'intenzione o di un obbligo di disfarsi dell'oggetto; in tal senso, va in particolare valorizzata la circostanza che l'oggetto non presenti più alcuna utilità per il suo detentore, rappresentando pertanto un onere di cui egli cerchi di disfarsi.

Fatta questa premessa, i giudici di Lussemburgo sono passati ad esaminare le circostanze del caso di specie, operando degli articolati distinguo, a seconda dello stato in cui versavano i beni oggetto di movimentazione<sup>31</sup>.

Si è però sgombrato il campo da un equivoco di fondo: la circostanza che le apparecchiature elettriche in questione presentassero un valore residuo – tanto che la società imputata aveva corrisposto un prezzo per il loro acquisto – non assume rilievo, secondo la giurisprudenza costante della Corte, ai fini dell'esclusione della qualifica di rifiuto: in tale nozione rientrano infatti anche sostanze aventi un valore commerciale, che possano dare luogo a un riutilizzo economico.

---

<sup>30</sup> V. Corte di giustizia, *Tronex BV*, cit., par. 18. Il medesimo principio era stato affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 12 dicembre 2013, *Shell Nederland*, C-241/12 e C-242/12, concernente l'interpretazione della nozione di “rifiuto” ai sensi del regolamento (CEE) n. 259/93; nel caso di specie, la società petrolifera *Shell* aveva caricato su una nave cisterna, nei Paesi Bassi, gasolio a bassissimo tenore di zolfo, ai fini della sua consegna a un cliente stabilito in Belgio. Una volta consegnato il carico, era emerso che, al momento del riempimento, i serbatoi di tale nave cisterna contenevano residui di una sostanza chimica, cui il gasolio si era miscelato. Dal momento che il punto di infiammabilità di tale carico era divenuto troppo basso ai fini della sua rivendita come carburante per motori diesel, conformemente alla sua destinazione iniziale, il destinatario aveva restituito il suddetto carico alla *Shell*, che l'aveva quindi nuovamente trasportato nei Paesi Bassi. Qui era stato avviato un procedimento penale a carico della *Shell*, in ragione del fatto che al momento del trasporto dal Belgio nei Paesi Bassi, il prodotto costituiva un rifiuto e, ciononostante, era stata omessa la procedura di notifica.

<sup>31</sup> I giudici di Lussemburgo hanno tuttavia precisato che spetta al giudice del rinvio verificare «che nessun elemento consenta di dubitare del buono stato di funzionamento dei prodotti medesimi» (Corte di giustizia, *Tronex BV*, cit., par. 33).

I giudici di Lussemburgo hanno quindi specificato, quanto ai beni invenduti e ancora contenuti nella loro confezione originale non aperta, che essi possono essere senz'altro ritenuti prodotti idonei a formare oggetto di scambi commerciali, potendosi presumere che essi siano pienamente funzionanti e che non rappresentino, pertanto, un onere per il loro detentore.

Con riguardo ai prodotti restituiti dai consumatori in base alla garanzia sul prodotto, la Corte ha precisato che la restituzione effettuata in conformità a una clausola contrattuale e dietro rimborso del prezzo di acquisto non può essere interpretata *tout court* come intenzione di “disfarsi” dell'oggetto, affinché sia sottoposto a un'operazione di smaltimento o di recupero. Tuttavia, la circostanza della restituzione non consente di stabilire se il riutilizzo dei beni sia certo, nei termini richiesti dalla giurisprudenza di Lussemburgo; pertanto, al fine di stabilire se sussista il rischio che il detentore se ne disfi con modalità atte a cagionare un danno ambientale, si dovrà verificare se il bene restituito in base alla garanzia sul prodotto possa, qualora presenti vizi, essere ancora venduto senza riparazione, per essere utilizzato conformemente al loro scopo originario, e se tale riutilizzo sia certo. Qualora invece si renda necessaria una riparazione, il bene costituisce un onere per il suo detentore e deve, quindi, essere considerato come un rifiuto, nella misura in cui non sia certo che il detentore provvederà effettivamente alla sua riparazione.

Particolarmente rilevanti sono le considerazioni svolte dalla Corte in ordine alla prova della sorte dei prodotti non correttamente funzionanti: si è infatti affermato che il modo in cui un detentore tratta un vizio o un difetto può fornire un indizio dell'esistenza dell'intenzione di disfarsi del bene medesimo.

Laddove, infatti, il bene venga ceduto a terzi senza che ne sia stato preliminarmente verificato lo stato di funzionamento, si deve presumere che questo rappresenti, per il detentore, un onere del quale disfarsi; la qualifica di rifiuto può essere esclusa, in simili ipotesi, solo laddove il detentore dei prodotti provi che il loro riutilizzo non è solo eventuale, bensì certo, e si assicuri che siano stati effettuati i controlli o le riparazioni necessarie a tal

fine. Una presunzione opera anche laddove il detentore non provveda ad imballare il bene oggetto di spedizione: in assenza di un imballaggio, si deve infatti ritenere che il detentore, accettando il rischio che la merce venga danneggiata durante la spedizione, intenda disfarsene.

Sono evidenti le implicazioni della decisione appena esaminata rispetto al funzionamento della cd. *reverse supply chain*, cui si è in precedenza fatto riferimento<sup>32</sup>: si è detto, infatti, che i modelli di business dell'economia circolare si basano sulle catene di logistica inversa per “chiudere il ciclo” dei materiali, attraverso la reimmissione delle componenti riutilizzabili nel ciclo produttivo, la trasformazione dei rifiuti in materie prime secondarie, la riparazione, il ricondizionamento, che spesso si realizzano mediante la movimentazione transfrontaliera delle merci.

Più in generale, è stato evidenziato che l'ampia nozione di “rifiuto” restituita dalla giurisprudenza di Lussemburgo, accompagnata dall'incertezza relativa ai criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto, rappresentano un significativo ostacolo per il raggiungimento degli obiettivi di circolarità<sup>33</sup>.

Al contempo, un contrasto efficace alle forme di *dumping* ambientale – che si manifestano, in maniera particolarmente allarmante, nella gestione dei rifiuti elettronici<sup>34</sup> – appare imprescindibile.

La ricerca di un punto di equilibrio tra queste contrapposte esigenze costituisce una delle sfide principali da affrontare per la concretizzazione del passaggio alla *circular economy*; un ruolo fondamentale in questo senso potrà essere svolto, a parere di alcuni autori, dalla Corte di giustizia, i cui poteri risultano enfatizzati quando un regime regolatorio si trova in una fase di transizione e si presenta, per tale motivo, lacunoso e impreciso<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> V. Cap. I, par. 3.

<sup>33</sup> J. HOERNIG, *Towards 'secondary raw material' as a legal category*, in *Environmental Law Review*, 2022, 24, 117.

<sup>34</sup> Si rinvia, in proposito, a K. GEERAERTS, A. ILLES, J-P. SCHWEIZER, *Illegal Shipment of E-Waste from the EU: A Case Study on Illegal E-Waste Export from the EU to China. A Study Compiled as Part of the EFFACE Project*, Londra, 2015, ove si evidenzia che la mole di rifiuti elettronici esportati verso la Cina non dipende solo dalle differenze nei costi per il trattamento e lo smaltimento, ma anche dal valore di riutilizzo di tali apparecchiature nei Paesi di destinazione e dall'estrazione di componenti e metalli preziosi.

<sup>35</sup> T. TURUNEN, J. ALARANTA, *The Role of the CJEU in Shaping the Future of the Circular Economy*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2, 2021, 61, secondo cui in futuro la Corte di Lussemburgo fisserà linee guida chiare sulle condizioni per il recupero e la

## 2. La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente

### 2.1. Le origini del diritto penale europeo

Illustrata, nei limiti necessari alla presente trattazione, la disciplina amministrativa in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti, è necessario passare ad esaminare lo strumentario di contrasto al fenomeno del traffico illecito di rifiuti predisposto dal legislatore europeo – tramite la direttiva 2008/99/CE – e il conseguente apparato repressivo introdotto a livello degli Stati membri.

Come noto, la direttiva in materia di criminalità ambientale ha rappresentato la prima espressione della competenza europea in materia penale. Il diritto eurounitario ha infatti, nel tempo, profondamente inciso sugli ordinamenti dei singoli Stati membri, portando a un mutamento nel concetto stesso di sovranità: l'organizzazione statale appare oggi destrutturata, a vantaggio di una nuova forma di *governance* multilivello<sup>36</sup>.

In tale contesto, la legge statale ha gradualmente perso la propria centralità, a fronte del potere dell'Unione di adottare atti normativi dotati di efficacia vincolante, in grado di prevalere su di essa e di imporre agli Stati obblighi conformativi. Ciò spiega le resistenze manifestate rispetto all'estensione delle competenze europee, in particolare nel settore penale, tradizionalmente refrattario a ingerenze esterne<sup>37</sup>.

---

commercializzazione di materiali contenenti sostanze pericolose. A. MURATORI, *Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., ritiene invece che il passaggio all'economia circolare debba realizzarsi attraverso l'introduzione di «norme chiare e univoche e pertanto chiuse ad interpretazioni estemporanee, ad opera della giurisprudenza, (sovente occhiuta e ultra-garantista)».

<sup>36</sup> Così I. NICOTRA, *Sovranità statale e fonti europee nella protezione dell'ambiente*, in B. ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2013, 3.

<sup>37</sup> Come dimostra, per quanto riguarda la specifica materia del diritto penale europeo, l'adozione della comunicazione COM (2011) 573 da parte della Commissione europea (sulla quale si tornerà *infra*, cap. V, par. 2.2); è stato osservato come «il progressivo e rapido rafforzamento e, oggi, l'istituzionalizzazione delle competenze normative dell'Unione europea in materia penale hanno sollevato nel corso degli ultimi anni dubbi e preoccupazioni relativi al rischio di un ricorso incontrollato e diffuso allo strumento penale da parte dell'UE; rischio accentuato dall'assenza, a livello europeo, di chiare linee guida che regolino

L'incisività dell'interazione con l'ordinamento eurounitario è dovuta alla circostanza che il processo di integrazione europea è risultato qualitativamente diverso da quello che ha caratterizzato le altre esperienze internazionali: la Comunità europea è infatti nata con l'auspicio che la condivisione di interessi economici tra gli Stati fondatori potesse instillare negli animi «il fermento di una comunità più profonda tra Paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni»<sup>38</sup>. Il progetto era dunque quello di creare un'Europa che non fosse solo unita economicamente, ma anche coesa dal punto di vista politico. Alla luce di tale obiettivo, si spiegano le numerose modifiche e integrazioni apportate, nel corso del tempo, ai Trattati istitutivi, così come il tentativo, non riuscito, di dar vita a una Costituzione europea<sup>39</sup>. Ciò ha condotto comunque alla progressiva espansione del novero delle competenze rimesse alle istituzioni comunitarie e, correlativamente, a ulteriori cessioni di sovranità in favore dell'Unione.

In questo contesto, anche il diritto penale «è stato raggiunto da molti anni dal diritto europeo»<sup>40</sup>, nonostante esso sia tradizionalmente percepito come espressione di una quota di sovranità non cedibile<sup>41</sup>. Le ragioni del superamento di tale prospettiva sono molteplici: prima fra tutte, la considerazione che la moderna criminalità difficilmente si limita ad operare all'interno dei confini nazionali, determinando la necessità di predisporre strumenti efficaci per la repressione dei reati transnazionali.

Volendo ripercorrere le tappe essenziali del processo di integrazione penale europea, deve evidenziarsi che in una prima fase non si era posta la questione relativa all'opportunità di introdurre una vera e propria disciplina

---

l'esercizio delle competenze stesse» (E. NICOSIA, *Le linee-guida della Commissione europea sull'uso del diritto penale per l'attuazione delle politiche dell'UE*, in *Dir. pen. cont.*, 22 settembre 2011); la comunicazione in questione è stata verosimilmente adottata al fine di rispondere alle preoccupazioni in merito ad un possibile ricorso "disinvolto" al diritto penale da parte dell'Unione.

<sup>38</sup> In questi termini si esprimeva Robert Schuman, Ministro degli Esteri francese, in una celebre dichiarazione rilasciata il 9 maggio 1950, considerata il "manifesto" del processo di integrazione europea.

<sup>39</sup> Per approfondimenti si rinvia a E. PACIOTTI (a cura di), *La Costituzione europea. Luci e ombre*, Roma, 2003.

<sup>40</sup> H. SATZGER, *Le carenze della politica criminale europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3, 2010, 1278.

<sup>41</sup> Così A. MASSARO, *Appunti di diritto penale europeo*, Torino, 2020, 4.



penale sovranazionale, ma si erano comunque registrati significativi influssi sul diritto penale nazionale, legati soprattutto all'esigenza di evitare che quest'ultimo si traducesse in un ostacolo per la realizzazione del mercato interno: in questa prospettiva, ad esempio, previsioni nazionali che punissero l'importazione o l'esportazione di determinati prodotti potevano risultare confliggenti con il principio della libera circolazione delle merci<sup>42</sup>.

Con il Trattato di Maastricht, che ha segnato la nascita dell'Unione Europea, è stata istituita la nota struttura in pilastri: al primo pilastro, rappresentato dalla Comunità Europea, furono affiancati il secondo pilastro – dedicato alla cooperazione intergovernativa in materia di politica estera e sicurezza comune – e il terzo pilastro, relativo alla cooperazione in materia di Giustizia e affari interni (GAI). La mancata inclusione di tali materie all'interno del riformato Trattato CE trova giustificazione nella già evidenziata riluttanza degli Stati a cedere tali competenze alle istituzioni europee; la materia penale non venne dunque, in questa fase, “comunitarizzata”, ma soltanto istituzionalizzata: in sostanza essa rimase soggetta alle regole del diritto internazionale generale<sup>43</sup>.

Il Trattato di Amsterdam ha quindi segnato una svolta decisiva, poiché le materie del terzo pilastro vennero trasferite nel pilastro comunitario, fatta eccezione per la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale<sup>44</sup>: queste ultime rimasero di pertinenza del terzo pilastro, in relazione al quale fu individuato un nuovo obiettivo, consistente nel «fornire ai cittadini un elevato livello di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia»<sup>45</sup>, quale condizione essenziale per l'effettivo godimento delle

---

<sup>42</sup> Può essere considerata espressione di questa tendenza anche la nota pronuncia della Corte di Giustizia sul caso del mais greco – su cui si tornerà anche in seguito – ove si è enunciato il principio di assimilazione, quale precipitato del principio di leale cooperazione degli Stati in ordine all'attuazione degli obblighi posti dalla Comunità (art. 5 TCE). In argomento si veda R. SICURELLA, *La tutela “mediata” degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, in G. GIOVANNI, R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, 321.

<sup>43</sup> V. A. PASQUERO, *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali: prove di federalismo. Modello europeo e statunitense a confronto*, Milano, 2007, 8.

<sup>44</sup> Anche in questo caso, la delicatezza della materia giustifica la sua mancata comunitarizzazione (A. PASQUERO, *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali*, cit., 10).

<sup>45</sup> V. Art. 29, comma 1, TUE.

libertà fondamentali. Si affermò, così, una vera e propria «questione penale dell'Unione Europea»<sup>46</sup>: l'impiego di strumenti penalistici divenne, infatti, essenziale nell'ottica del raggiungimento di uno dei principali obiettivi dell'Unione.

Gli strumenti giuridici attraverso cui realizzare lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia vennero individuati all'art. 34 TUE<sup>47</sup>: il riferimento è, anzitutto, alle “convenzioni” (previste dall'art. 34, par. 2, lett. d, TUE), adottate dal Consiglio e oggetto di raccomandazione agli Stati membri. Si trattava di veri e propri trattati internazionali, come tali subordinati nella loro efficacia alla ratifica da parte di ciascuno Stato membro; per questo motivo, le cd. decisioni quadro (previste all'art. 34, par. 2, lett. b, TUE) si dimostrarono maggiormente efficaci nella realizzazione delle politiche del terzo pilastro, in quanto, al pari delle direttive, potevano essere utilizzate per l'avvicinamento delle legislazioni nazionali, con indicazioni vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, ferma restando la competenza

---

<sup>46</sup> G. GRASSO, *Il trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione Europea*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, IV, 2011, 2314.

<sup>47</sup> Si riporta di seguito il testo dell'allora vigente art. 34 TUE:

«1. Nei settori di cui al presente titolo, gli Stati membri si informano e si consultano reciprocamente, in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione; essi instaurano a tal fine una collaborazione tra i servizi competenti delle loro amministrazioni.

2. Il Consiglio adotta misure e promuove, nella forma e secondo le procedure appropriate di cui al presente titolo, la cooperazione finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'Unione. A questo scopo, deliberando all'unanimità, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, il Consiglio può:

a) adottare posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica;

b) adottare decisioni-quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Le decisioni-quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta;

c) adottare decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi del presente titolo, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Queste decisioni sono vincolanti e non hanno efficacia diretta. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta le misure necessarie per l'attuazione di tali decisioni a livello dell'Unione;

d) stabilire convenzioni di cui raccomanda l'adozione agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Gli Stati membri avviano le procedure applicabili entro un termine stabilito dal Consiglio.

Salvo disposizioni contrarie da esse previste, le convenzioni, una volta adottate da almeno la metà degli Stati membri, entrano in vigore per detti Stati membri. Le relative misure di applicazione sono adottate in seno al Consiglio a maggioranza dei due terzi delle parti contraenti».

delle autorità nazionali in merito alla selezione dei mezzi da adoperare. Diversamente dalle direttive, tali atti non potevano tuttavia esplicare effetti diretti.

Nell'ambito del terzo pilastro si faceva, in definitiva, ricorso a strumenti normativi diversi dalla direttiva, caratterizzati da un peculiare procedimento di adozione, basato sulla regola dell'unanimità, e connotati da un basso grado di vincolatività per gli Stati membri: in relazione alle decisioni quadro mancavano, infatti, meccanismi giuridici efficaci in grado di vincolare gli Stati al rispetto degli obblighi ivi stabiliti, poiché la Commissione non poteva ricorrere innanzi alla Corte di Giustizia nei confronti dello Stato inadempiente<sup>48</sup>.

A fronte di ciò, un'importante novità, introdotta dal Trattato di Amsterdam, è stata rappresentata dall'attribuzione alla Corte di Giustizia del potere di pronuncia pregiudiziale sulla validità e interpretazione delle decisioni quadro e delle decisioni, sull'interpretazione delle convenzioni, e sulla interpretazione e validità delle misure applicative di queste ultime, nonché l'attribuzione del potere di sindacare la legittimità delle decisioni quadro e delle decisioni adottate in base all'art. 34 TUE<sup>49</sup>. Tale competenza, come si vedrà a breve, ha manifestato la propria fondamentale importanza anche nella materia del diritto penale dell'ambiente.

## **2.2. L'approvazione della direttiva 2008/99/CE**

Come anticipato, l'esordio del legislatore europeo in campo penale si è avuto proprio nell'ambito della tutela ambientale; si è infatti detto che «il primo vero passo concreto verso la nascita di un diritto penale comunitario si è avuto con la direttiva 2008/99/CE»<sup>50</sup>, che ha condotto all'introduzione negli ordinamenti nazionali di fattispecie penali a tutela del bene ambiente.

---

<sup>48</sup> A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1, 2012, 48.

<sup>49</sup> Art. 35, par. 5, TUE.

<sup>50</sup> F. PIGLIACELLI, R. PONTICIELLO, *Profili di diritto penale e processuale europeo*, Roma, 2016.

Il percorso per giungere a tale risultato è stato tutt'altro che privo di ostacoli: infatti, la delicatezza degli interessi coinvolti aveva dato luogo a un conflitto di competenze tra Commissione e Consiglio, scaturito dall'adozione della decisione quadro 2003/80/GAI<sup>51</sup>.

Il Consiglio aveva, infatti, formulato una proposta di decisione quadro concernente la protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale; l'aumento preoccupante di reati ambientali, spesso a connotazione transfrontaliera, aveva, allo stesso tempo, indotto la Commissione a presentare, immediatamente dopo l'iniziativa del Consiglio, una proposta di direttiva in materia, basata sull'art. 175 TCE. La Commissione ed il Parlamento europeo condividevano pertanto l'intenzione di far ricadere il diritto penale dell'ambiente nell'alveo dell'*acquis* comunitario; gli Stati membri erano, dal canto loro, restii all'estensione delle competenze dell'allora Comunità europea alla materia penale, e per questo motivo proseguirono il negoziato sulla proposta di decisione quadro, fino alla sua adozione il 27 gennaio 2003.

Questo «strappo istituzionale»<sup>52</sup> indusse la Commissione a presentare ricorso innanzi alla Corte di Giustizia, chiedendo l'integrale annullamento della decisione quadro; i giudici di Lussemburgo furono pertanto chiamati a pronunciarsi, anzitutto, sull'individuazione della corretta base giuridica e, di conseguenza, del veicolo normativo cui affidare l'intervento in materia di tutela penale dell'ambiente.

A tale riguardo, Commissione e Parlamento europeo sostenevano che la materia ambientale rientrasse tra le competenze di primo pilastro e che l'intervento dovesse basarsi sugli artt. 174-176 TCE; a parere del Consiglio, invece, il fine della protezione dell'ambiente non poteva essere utilizzato

---

<sup>51</sup> Decisione quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale. Per approfondimenti in ordine ai contenuti di tale decisione quadro, si veda A. MANNA, *Struttura e funzione dell'illecito penale ambientale. Le caratteristiche della normativa sovranazionale*, in *Giurisprudenza di merito*, 10, 2004, 2162.

<sup>52</sup> Così S. MARCOLINI, *Decisione quadro o direttiva per proteggere l'ambiente attraverso il diritto penale? - Un importante passo della Corte di giustizia verso la "comunitarizzazione" del diritto e della procedura penale: l'annullamento della decisione quadro 2003/80/GAI relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2006, 1, 240. In argomento, più di recente, I. GÖRGÉNYI, *Protection of the environment through criminal law considering the european standards*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 25, 2018, 46.

come grimaldello per introdurre una competenza diretta della Comunità in materia penale: l'armonizzazione del diritto penale non poteva infatti che essere ricondotta al terzo pilastro e, dunque, allo strumento della cooperazione intergovernativa.

Nell'affrontare la questione, la Corte di giustizia ha rammentato che l'individuazione della corretta base giuridica di un atto presuppone l'identificazione delle "finalità" e del "contenuto" dell'atto stesso, attraverso l'adozione di una prospettiva oggettiva e prescindendo dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo dello stesso<sup>53</sup>.

I giudici di Lussemburgo hanno quindi condiviso le argomentazioni della Commissione, evidenziando che la decisione quadro mirava evidentemente a salvaguardare l'ambiente e, pertanto, gli obiettivi perseguiti dalla decisione quadro avrebbero richiesto l'adozione di una direttiva, basata sull'art. 175 TCE<sup>54</sup>.

Il secondo profilo affrontato dalla Corte attiene alla possibilità stessa di introdurre obblighi di incriminazione, pur in mancanza di una espressa competenza della Comunità in materia penale: in proposito, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che tale circostanza non potesse «impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materie di competenza comunitaria»<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Tale criterio interpretativo era stato enucleato dai giudici di Lussemburgo nella causa nota come «biossido di titanio» (Corte di giustizia, sent. 11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio delle Comunità europee*, causa C-300/89). Non condivide le conclusioni cui è pervenuta la Corte rispetto all'inquadramento dell'intervento in materia di tutela penale dell'ambiente L. SIRACUSA, *Tutela ambientale: Unione europea e diritto penale fra decisioni quadro e direttive*, in *Dir. pen. proc.*, 6, 2006, 775, secondo cui «sembra che la Corte abbia provveduto ad annullare la decisione quadro senza entrare direttamente nel merito della questione di fondo sollevata dal ricorso *de quo*, che consiste nell'individuazione, una volta e per tutte, di quale siano gli strumenti normativi da utilizzare per l'armonizzazione delle legislazioni penali a tutela di beni appartenenti ai pilastri comunitari e non espressamente richiamati negli artt. 29 e 31 lett. e Trattato UE».

<sup>54</sup> Corte di giustizia, sent. 13 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, causa C-176/03, par. 51.

<sup>55</sup> Corte Giustizia, sent. 13 settembre 2005, cit., par. 48.

Come è stato efficacemente rilevato, il contenuto realmente innovativo della pronuncia risiede proprio in tale affermazione: mentre, infatti, la decisione quadro lasciava agli Stati membri la facoltà di scegliere tra sanzioni penali e sanzioni non penali, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che tale scelta dovesse essere operata a livello comunitario, in considerazione della primaria importanza del bene ambiente<sup>56</sup>.

A seguito di tale pronuncia è stata quindi approvata la direttiva 2008/99/CE<sup>57</sup>, con la quale si è, per la prima volta, imposto agli Stati membri di introdurre nei rispettivi ordinamenti sanzioni di natura penale. Come si è anticipato, le considerazioni alla base di tale iniziativa sono state molteplici: anzitutto, si è fatto riferimento alla circostanza che la criminalità ambientale ha implicazioni transnazionali, sia avuto riguardo alle condotte che violano la legislazione ambientale – le quali assumono spesso carattere transfrontaliero – sia sotto il profilo degli effetti delle violazioni ambientali, che ben possono travalicare i confini nazionali<sup>58</sup>.

In proposito, la dottrina più attenta ha osservato come non tutte le manifestazioni della criminalità ambientale presentino carattere di transnazionalità: l'abbandono di rifiuti, ad esempio, si realizza in genere in un contesto circoscritto, che non vede, tendenzialmente, il coinvolgimento di più di uno Stato. L'enfasi posta, nel preambolo della direttiva, sulla connotazione transnazionale dei reati ambientali può essere allora spiegata alla luce della necessità di giustificare l'intervento penale comunitario sotto il profilo della sussidiarietà (europea)<sup>59</sup>: nelle materie di competenza concorrente, infatti, le istituzioni europee possono legiferare solo laddove un

---

<sup>56</sup> I giudici di Lussemburgo hanno infatti definito la tutela ambientale come «uno degli obiettivi essenziali della Comunità» (Corte Giustizia, sent. 13 settembre 2005, cit., par. 41). In argomento si veda A. MASSARO, *Appunti di diritto penale europeo*, cit., 75, la quale osserva pure, criticamente, che la Corte di giustizia avrebbe dovuto circoscrivere con maggiore accuratezza le condizioni e i limiti da porre a fondamento della pretesa di una tutela penale da parte del legislatore comunitario.

<sup>57</sup> Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente.

<sup>58</sup> In proposito, si legge nel secondo considerando della direttiva 2008/99/CE che le conseguenze dei reati ambientali «sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati in cui i reati vengono commessi. Questi reati rappresentano una minaccia per l'ambiente ed esigono pertanto una risposta adeguata».

<sup>59</sup> V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime. The International and European Dimension*, Leida, 2022, 123.

determinato obiettivo non possa essere conseguito in misura sufficiente a livello degli Stati membri, e possa essere conseguito meglio a livello sovranazionale, in ragione della portata o degli effetti dell'azione da porre in essere<sup>60</sup>. Inoltre, a prescindere dagli effetti transfrontalieri dei reati ambientali, l'armonizzazione della disciplina ambientale – anche sul versante penalistico – può rendersi necessaria per evitare ripercussioni negative sulla concorrenza, assicurando parità di condizioni agli operatori economici<sup>61</sup>.

Un altro fattore determinante nella decisione di realizzare il ravvicinamento delle disposizioni penali nazionali va ravvisato nell'intento di assicurare la piena attuazione delle politiche comunitarie in materia ambientale: nella proposta di direttiva, la Commissione ha infatti evidenziato che, a fronte dei numerosi atti legislativi adottati a livello sovranazionale per la tutela dell'ambiente, le misure introdotte dagli Stati membri per sanzionare le violazioni di tale disciplina non sempre erano risultate sufficienti, in particolare per la circostanza che non tutti gli Stati membri avevano previsto sanzioni penali in relazione ai più gravi reati ambientali, «benché sia assodato

---

<sup>60</sup> V. art. 5, par. 3, TUE, sul quale si rinvia, *ex multis*, a N. DE SADELEER, *Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 1, 2012, 63.

<sup>61</sup> V. G. M. VAGLIASINDI, *The EU Environmental Crime Directive*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 46. La medesima autrice trae questa conclusione – pur in mancanza di un espresso riferimento a tale ordine di considerazioni nella proposta di direttiva o nel preambolo della direttiva stessa – dalla circostanza che si faccia espressamente salva la possibilità, per gli Stati membri, di introdurre regole più stringenti, purché risultino «compatibili con il Trattato Ce» (considerando n. 12): si evidenzia, infatti, che gli Stati membri, per rispettare il suddetto vincolo di compatibilità con il Trattato, non possono adottare misure di protezione ambientale più rigorose di quelle adottate a livello europeo, quando da ciò derivino effetti distorsivi della concorrenza (G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Dir. comm. internaz.*, 3, 2010, 449). Di diverso avviso R. PEREIRA, *Towards Effective Implementation of the EU Environmental Crime Directive? The Case of Illegal Waste Management and Trafficking Offences*, in *Reciel*, 2, 2017, 155, secondo il quale, sebbene sia astrattamente corretto suggerire che la creazione di condizioni di parità potrebbe eliminare alcune distorsioni della concorrenza legate all'applicazione lassista del diritto ambientale in alcuni Stati membri, sarebbe difficile fare riferimento esclusivo al funzionamento del mercato interno quale giustificazione per la criminalizzazione e l'armonizzazione delle sanzioni penali negli Stati membri. In base alla giurisprudenza di Lussemburgo, infatti, le distorsioni della concorrenza che la misura presa in considerazione intende eliminare devono essere «apprezzabili».

che solo sanzioni di natura penale hanno efficacia sufficientemente dissuasiva»<sup>62</sup>.

La Commissione ha individuato le ragioni della maggiore efficacia dissuasiva della sanzione penale nel fatto che essa è indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori civilistici; in effetti, tali rimedi, introdotti nel corso del tempo dalla stessa Comunità<sup>63</sup>, si erano dimostrati insufficienti, non avendo prodotto gli effetti riparatori o dissuasivi sperati<sup>64</sup>. Inoltre, le sanzioni di natura amministrativa o pecuniaria rischiano di essere scarsamente dissuasive nel caso in cui gli autori del danno ambientale non siano solvibili o, al contrario, quando dispongano di ingenti risorse finanziarie. Da ultimo, la Commissione ha sottolineato che gli strumenti a disposizione nel contesto delle indagini penali e dell'azione penale (ivi compresa la cooperazione fra Stati membri) risultano decisamente più incisivi di quelli messi a disposizione dal diritto civile o amministrativo, e possono pertanto contribuire a una più efficace tutela dell'ambiente<sup>65</sup>.

Tali considerazioni si trovano compendiate nel terzo considerando della direttiva, ove si legge che «i sistemi sanzionatori vigenti non sono sufficienti per garantire la piena osservanza della normativa in materia di tutela dell'ambiente. Tale osservanza può e dovrebbe essere rafforzata mediante la disponibilità di sanzioni penali, che sono indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori di diritto civile».

Sulla base di tali considerazioni, il legislatore comunitario ha imposto uno standard minimo di tutela penale, limitato alle violazioni ambientali

---

<sup>62</sup> V. COM (2007) 51 final, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente del 9 febbraio 2007.

<sup>63</sup> Per approfondimenti si rimanda a G. MASTRODONATO, *Tutela amministrativa dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea e nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Bari, 2012; deve evidenziarsi, peraltro, che l'undicesimo considerando chiarisce che la direttiva «lascia impregiudicati gli altri sistemi relativi alla responsabilità per danno ambientale previsti dal diritto comunitario o dal diritto nazionale».

<sup>64</sup> V. L. D'AMICO, *I reati ambientali*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto Europeo dell'Ambiente*, Torino, 2012, 144.

<sup>65</sup> Al considerando n. 4 si rileva infatti: «L'introduzione di regole comuni sui reati consente di usare efficaci metodi d'indagine e di assistenza, all'interno di uno Stato membro o tra diversi Stati membri».



ritenute più gravi, imponendo agli Stati membri di adoperarsi affinché alcune attività, elencate dalla stessa direttiva, costituiscano reato «qualora siano illecite e commesse intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza»<sup>66</sup>.

In particolare, sono individuate nove categorie di attività, classificabili in base alla tecnica di incriminazione prescelta<sup>67</sup>; sono infatti sanzionabili penalmente, a condizione che provochino o siano in grado di provocare il decesso o lesioni gravi alle persone, ovvero danni rilevanti alle matrici ambientali, alla fauna o alla flora, le seguenti condotte: lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque (art. 3, lett. a); la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (art. 3, lett. b); l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose (art. 3, lett. d); la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose (art. 3, lett. e).

Si è invece optato per fattispecie di pericolo astratto con riferimento alle seguenti condotte: la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 35, del regolamento (CE) n. 1013/2006 (lett. c); il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie (lett. g); la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono (lett. i).

Infine, sono configurate esclusivamente in termini di danno le condotte consistenti nell'uccisione, distruzione, possesso o prelievo di

---

<sup>66</sup> V. direttiva 2008/99/CE, cit., art. 3.

<sup>67</sup> V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 128.

esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie (lett. f), nonché qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto (lett. h).

Come si è anticipato, la direttiva impone di considerare penalmente rilevanti tali condotte laddove risultino illecite, per il fatto di consistere in una violazione della normativa comunitaria richiamata negli allegati A e B della direttiva stessa<sup>68</sup>; in ciò deve ravvisarsi l'intenzione di conformarsi all'impostazione prescelta da molti legislatori nazionali, che avevano optato per l'incriminazione di violazioni della disciplina amministrativa in materia ambientale, rimarcando la natura accessoria del diritto penale dell'ambiente<sup>69</sup>.

È inoltre richiesto che le condotte siano poste in essere intenzionalmente o, quanto meno, per grave negligenza<sup>70</sup>: il riferimento alla *serious negligence*, senza ulteriori specificazioni, consente agli Stati membri di calare tale indicazione nei rispettivi ordinamenti, ferma restando la possibilità di dotarsi di normative più stringenti, ad esempio attraverso la valorizzazione della colpa lieve. Il considerando n. 12 riconosce, infatti, agli Stati membri la facoltà di mantenere in vigore o di adottare misure più stringenti, finalizzate ad un'efficace tutela penale dell'ambiente.

---

<sup>68</sup> L'art. 2 della direttiva chiarisce infatti che s'intende per "illecito" ciò che viola: «i) gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato CE ed elencati all'allegato A; ovvero, ii) in relazione ad attività previste dal trattato Euratom, gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato Euratom ed elencati all'allegato B; ovvero iii) un atto legislativo, un regolamento amministrativo di uno Stato membro o una decisione adottata da un'autorità competente di uno Stato membro che dia attuazione alla legislazione comunitaria di cui ai punti i) o ii)».

<sup>69</sup> M. FAURE, *Environmental crimes*, in G. DE GEEST (a cura di), *Encyclopedia of Law and Economics*, 3, Cheltenham, 2009, 320.

<sup>70</sup> L'art. 3 della direttiva, nell'elencare le "Infrazioni", specifica che esse devono essere «poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza».

### 3. “Spedizioni illegali” di rifiuti e obblighi di incriminazione al banco di prova dell’economia circolare

Una volta analizzata la disciplina amministrativa in materia di spedizioni di rifiuti, e illustrati gli aspetti salienti della direttiva 2008/99/CE, si rende necessario valutare, in una prospettiva dinamica, il sistema messo a punto dal legislatore europeo, alla luce degli obiettivi di circolarità individuati, negli ultimi anni, con riguardo alla gestione dei rifiuti in Europa<sup>71</sup>.

In particolare, saranno illustrati due principali profili di criticità, caratterizzati da potenziali frizioni con principi fondamentali del diritto penale e, al contempo, correlati a potenziali ricadute negative sulle politiche ambientali perseguite dall’Unione europea.

Si è già detto che nella qualificazione del materiale movimentato – nella prospettiva del penalista, l’oggetto materiale della condotta – quale sottoprodotto, *end of waste* e, in generale, non-rifiuto, si annidano insidie per la realizzazione degli obiettivi di circolarità, sia perché rappresentano l’*escamotage* spesso utilizzato dagli operatori criminali per realizzare forme di gestione illecita di rifiuti “sotto mentite spoglie”, sia perché, di converso, generano incertezza negli operatori del circuito legale, che possono scegliere di non accedere al mercato delle materie prime riutilizzate o recuperate per l’impossibilità di decifrare il complesso sistema di regole, e di correlate responsabilità, che lo caratterizzano<sup>72</sup>.

Questi sono aspetti, già esaminati – anche con riferimento a pronunce giurisprudenziali relative a spedizioni di rifiuti – che riguardano, a ben vedere, la promozione dell’economia circolare lungo la filiera della gestione dei rifiuti, anche a livello puramente nazionale. Nel presente paragrafo si intende, invece, focalizzare l’attenzione su questioni problematiche relative alla disciplina europea in materia di spedizione dei rifiuti e alle sue interazioni con il diritto penale.

---

<sup>71</sup> V. Cap. I, par. 2.

<sup>72</sup> In proposito si veda D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell’economia circolare*, cit., 4, nonché, nella prospettiva degli operatori economici, A. MAZZI, C. ZAMPIERO, *Circular economy vs end of waste: quando la mancanza di regole limita l’innovazione*, in *Ingegneria dell’Ambiente*, 2, 2019, 114.

### 3.1. La selezione delle condotte penalmente rilevanti

Il primo profilo cui riservare attenzione è correlato ai contenuti dell'obbligo di incriminazione introdotto all'art. 3, lett. c), della direttiva 2008/99/CE. In generale, in letteratura è stata sottolineata la problematicità del ricorso, nell'ambito di tale atto normativo, a nozioni vaghe e generiche<sup>73</sup>, quale, ad esempio, il concetto di «danno rilevante», che compare più volte nell'art. 3 (alle lettere a, b, d ed e), allo scopo di sottolineare, in coerenza con la struttura di reati di pericolo concreto o di danno delle ipotesi in questione, che le attività illecite debbono essere considerate penalmente rilevanti solo in quanto connesse alla causazione – o alla possibile causazione – di una conseguenza negativa a carico delle matrici ambientali, della fauna o della flora.

In proposito, nella proposta di direttiva si chiarisce che numerosi reati sono stati descritti in termini vaghi – ad esempio, attraverso il riferimento a “danno rilevante”, “danno grave” o “lesioni gravi” – proprio al fine di lasciare la possibilità a ciascuno Stato membro di specificarne la portata, tenendo conto delle proprie tradizioni e dei propri valori<sup>74</sup>.

In questo modo, tuttavia, la direttiva introduce parametri poco chiari cui ancorare l'incriminazione delle condotte indicate dal legislatore

---

<sup>73</sup> M. FAURE, *Vague Notions in Environmental Criminal Law*, in *Environmental Liability*, 4, 2010, 119, il quale, rilevando che l'illiceità delle condotte discende, in base alla direttiva, dalla violazione degli atti giuridici elencati negli allegati A e B, ritiene che i legislatori nazionali dovrebbero trarre indicazioni da tali elenchi per l'interpretazione delle *vague notions*; ad esempio, la nozione di “danno rilevante” potrebbe essere ricostruita attraverso il riferimento alla direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che definisce quest'ultimo come “un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente”. Tale soluzione determinerebbe notevoli vantaggi, dal momento che gli atti giuridici elencati negli allegati alla direttiva 2008/99/CE trovano già applicazione negli ordinamenti degli Stati membri, sicché risulterebbe agevole “agganciare” la sanzione penale alle normative nazionali che danno attuazione agli atti di diritto derivato, eliminando per questa via i profili di indeterminatezza rinvenibili nelle locuzioni utilizzate dal legislatore europeo. Per ulteriori considerazioni sul *lex certa principle* si rinvia a C. PERISTERIDOU, *The principle of lex certa in national law and European perspectives*, in A. KLIP (a cura di), *Substantive Criminal Law of the European Union*, 2011, 69.

<sup>74</sup> V. COM (2007) 51 final, cit., 7.

europeo<sup>75</sup>; se, da un lato, si è rilevato che sarebbe stato complesso raggiungere un accordo, a livello politico, su regole di maggiore dettaglio, e che lo scopo di tale scelta era riconoscere ai parlamenti nazionali la necessaria discrezionalità nel recepimento della direttiva, una simile tecnica legislativa produce esiti indesiderati: *in primis*, si determina il rischio di vanificare, in concreto, l'obiettivo di armonizzazione perseguito con l'introduzione dell'obbligo di incriminazione, a causa delle difformità nelle scelte operate dai diversi Stati membri<sup>76</sup>; sotto altro profilo, possono prodursi risultati "eccentrici" rispetto alla finalità ultima perseguita, ossia la tutela dell'interesse sotteso alla norma penale europea.

Per chiarire la portata di tale ultima considerazione, con specifico riferimento alla materia del traffico transfrontaliero di rifiuti, è necessario considerare che l'obbligo di incriminazione posto dall'art. 3, lett. c) deve essere letto in combinato disposto con l'art. 2, n. 35, del regolamento (CE) n. 1013/2006, che definisce le "spedizioni illegali".

L'art. 3, lett. c) della direttiva si riferisce infatti alla spedizione di rifiuti che rientri «nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 35, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti», che sia effettuata «in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse».

Con riferimento alla nozione di «quantità non trascurabile» (*non-negligible quantities*), nella proposta di direttiva si legge: «le spedizioni illegali di rifiuti dovranno considerarsi reati penalmente perseguibili sono nei casi più gravi, cioè quando interessino volumi non trascurabili e vengano posti in essere per fini di lucro»<sup>77</sup>; al riguardo, in dottrina si è affermato che la clausola della "non trascurabilità" costituisce «a condition for criminal

---

<sup>75</sup> MITSILEGAS V., FASOLI E., GIUFFRIDA F., FITZMAURICE M., *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 129.

<sup>76</sup> MITSILEGAS V., FASOLI E., GIUFFRIDA F., FITZMAURICE M., *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 131.

<sup>77</sup> V. COM (2007) 51 final, cit., 8.

liability»<sup>78</sup>, ferma restando la possibilità, per gli Stati membri, di introdurre forme di tutela (penale) rafforzata, omettendo il riferimento a tale requisito<sup>79</sup>.

A prescindere dalla circostanza che, effettivamente, la maggior parte degli Stati membri abbia scelto di non attribuire rilievo al dato quantitativo, limitandosi ad associare una sanzione penale alle varie condotte illecite indicate all'art. 2, n. 35, del regolamento<sup>80</sup>, il problema risiede, a nostro avviso, nella circostanza che la quantità di rifiuti illegalmente trasportati, di per sé considerata, non è sempre indicativa del disvalore della condotta, tenuto conto dell'interesse che si intende tutelare.

Non a caso, alcuni Stati membri hanno valorizzato altri elementi: l'Austria, ad esempio, ha scelto di recepire l'indicazione relativa alla quantità “non trascurabile” di rifiuti, precisando, tuttavia, che in caso di spedizioni di rifiuti pericolosi, qualsiasi quantità sia da considerarsi non trascurabile. In altri ordinamenti – come si vedrà<sup>81</sup> – la questione della pericolosità dei rifiuti si è posta sul piano interpretativo; secondo parte della dottrina, è tuttavia certamente da escludere che l'indicazione del legislatore europeo sia nel senso di limitare la risposta penale alle movimentazioni di rifiuti pericolosi, dal momento che l'art. 3, lett. c), della direttiva valorizza il solo dato quantitativo<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> M. FAURE, *Vague Notions in Environmental Criminal Law*, cit., 122.

<sup>79</sup> R. PEREIRA, *Towards Effective Implementation of the EU Environmental Crime Directive?*, cit., 153.

<sup>80</sup> V. Milieu, *Evaluation Study on the Implementation of Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law by Member States*, 2014, 40, ove si evidenzia che ben diciotto Stati membri hanno scelto di non introdurre nella descrizione del fatto tipico un riferimento al dato ponderale, sebbene nella maggior parte dei paesi l'elemento quantitativo venga preso in considerazione per decidere se perseguire l'autore dell'illecito, sulla base di criteri stabiliti caso per caso.

<sup>81</sup> V. Cap. III.

<sup>82</sup> G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona*, cit., la quale osserva: «il danno ambientale o il pericolo concreto per l'ambiente non sono un elemento costitutivo della definizione di spedizione illecita di rifiuti dettata dall'art. 2(35) del regolamento 1013/2006 (cui l'art. 3, lett. c), della direttiva rinvia per il concetto di «spedizione illegale»). Inoltre, una limitazione dell'obbligo di tutela penale adeguata alle sole spedizioni illecite di rifiuti pericolosi non sembra emergere né dall'impianto generale del regolamento 1013/2006, dal momento che le procedure amministrative ivi previste si applicano, in caso di destinazione allo smaltimento, a «tutti i rifiuti» (così art. 3, par. 1, lett. a) regolamento 1013/2006) e non solo a quelli pericolosi, né dalla definizione di «spedizione illegale di rifiuti» dettata dallo stesso regolamento».

Per comprendere quali comportamenti il legislatore europeo abbia imposto di incriminare, è necessario guardare, come si è anticipato, all'elenco di condotte illecite individuate all'art. 2, n. 35, del regolamento<sup>83</sup>: a quella serie di violazioni andrebbe sommato esclusivamente il requisito del quantitativo movimentato, per ricavare il perimetro dell'area di illiceità penale<sup>84</sup>.

Dunque, a fronte di una grande quantità di rifiuti spediti sarebbe da considerare penalmente rilevante anche la violazione dell'art. 2, n. 35, lett. g, iii), in base al quale sono illegali le spedizioni di rifiuti soggette agli obblighi di informazione di cui all'art. 18, qualora la movimentazione sia «effettuata in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'allegato VII».

Si tratta di una locuzione connotata da estrema genericità, nel cui alveo possono astrattamente essere ricondotte anche mere irregolarità, prive di qualsiasi capacità decettiva: la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sull'esatto significato dei termini utilizzati dal legislatore europeo, ha in proposito ritenuto che l'articolo 2, punto 35, lettera g), iii), del regolamento (CE) n. 1013/2006 imponga di qualificare come illegale la spedizione ove il documento di cui all'allegato VII contenga informazioni erranee o incoerenti, indipendentemente dalla corretta indicazione di tali informazioni in altri documenti messi a disposizione delle autorità competenti e dall'intento di indurre in errore tali autorità<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> V. *supra*, par. 1.

<sup>84</sup> In argomento, v. M. FAURE, *The revolution in environmental criminal law in Europe*, in *Virginia Environmental Law Journal*, 35, 2017, 347.

<sup>85</sup> Corte di giustizia, sent. 9 giugno 2016, *Nutrivet D.O.O.E.L. contro Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*, causa C-69/15. Nel caso esaminato dalla Corte, le autorità competenti avevano riscontrato una inesattezza nella compilazione del documento di cui all'allegato VII: in particolare, era emerso che il contenuto delle caselle 2 e 7 (rispettivamente, "importatore/destinatario" e "impianto di recupero") non coincideva con quello della casella 11 ("Paesi/Stati interessati"). Quanto alla proporzionalità della sanzione in casi del genere, la Corte ha affermato che una spedizione di rifiuti per la quale il documento di cui all'allegato VII contenga informazioni erranee o incoerenti può, in linea di principio, essere sanzionata con un'ammenda il cui importo corrisponde a quello della sanzione applicata in caso di omessa compilazione di tale documento. A riprova dell'estrema indeterminazione della locuzione utilizzata, merita evidenziare che l'articolo 2, punto 35, lettera g), iii) è stato di recente oggetto di interpretazione nell'ambito delle *Correspondents' Guidelines* n. 10, pubblicate in data 11 gennaio 2021, ove si legge: «è stato concordato che "non specificato materialmente nel documento dell'Allegato VII" significa che il documento

Per questa via, il legislatore europeo ha richiesto agli Stati membri di introdurre sanzioni penali in relazione a condotte che violano un precetto formale, alla sola condizione che esse siano riferite a una non meglio precisata “quantità non trascurabile” di rifiuti<sup>86</sup>.

In proposito, pare opportuno richiamare le considerazioni svolte dal gruppo di studiosi, provenienti da dodici Stati membri e riuniti sotto la sigla di *European Criminal Policy Initiative* (ECPI), nel noto “Manifesto sulla politica criminale europea”<sup>87</sup>. Nell’ambito di tale studio si è saggiata la rispondenza delle scelte di incriminazione del legislatore europeo ai principi classici del diritto penale, oltre che a «principi nuovi, inerenti all’assetto istituzionale dei rapporti fra l’Unione e gli Stati membri»<sup>88</sup>.

Con riferimento specifico all’art. 3, lett. c), della direttiva, si è criticata la scelta di considerare penalmente rilevante la movimentazione di rifiuti realizzata in modo non conforme ai formulari previsti dall’art. 2 n. 35, lett. d)<sup>89</sup> – per quanto riguarda le movimentazioni di rifiuti soggette alla procedura di autorizzazione e notifica preventive scritte – e g) iii) del regolamento (CE) n. 1013/2006.

Si è infatti rilevato che l’incriminazione di violazioni di natura meramente formale «non risponde al principio di proporzione nel senso del principio di *ultima ratio*, nei limiti in cui in questo caso non incombe

---

è mancante, o che informazioni importanti in questo documento sono assenti, compresa la firma nel riquadro 12, o non sono corrette. Ogni caso deve essere giudicato in base ai propri meriti in termini di severità delle sanzioni, che devono sempre rimanere proporzionate».

<sup>86</sup> Si tratta del cd. modello sanzionatorio puro, nel quale, a prescindere da qualunque collegamento espresso con un evento di danno o di pericolo per il bene ambiente, la condotta tipica coincide con la violazione di discipline amministrative o provvedimenti dell’autorità (C. BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, 29).

<sup>87</sup> V. European Criminal Policy Initiative, *Manifesto sulla politica criminale europea*, in *ZIS*, 12, 2009, 737.

<sup>88</sup> L. FOFFANI, *Il “Manifesto sulla politica criminale europea”*, in *Criminalia*, 2010, 667.

<sup>89</sup> Come si è avuto modo di osservare, l’art. 2 n. 35, lett. d) del regolamento (CE) n. 1013/2006 si riferisce alle spedizioni realizzate «in un modo che non è materialmente specificato nella notifica o nei documenti di movimento». Tale violazione è stata, ad esempio, ravvisata dalla Corte di giustizia nella movimentazione di rifiuti pericolosi effettuata attraverso un valico di frontiera diverso da quello indicato nel documento di notifica ed autorizzato dalle autorità competenti (Corte di giustizia, sent. 26 novembre 2015, *SC Total Waste Recycling SRL c. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*, causa C-487/14).



nemmeno la lesione di un interesse che dovrebbe essere protetto per mezzo del diritto penale»<sup>90</sup>.

In altri termini, il mero dato del quantitativo di rifiuti movimentati non è in grado di segnalare la “gravità” del comportamento – come era nelle intenzioni della Commissione – realizzandosi comunque, nel caso di determinate condotte puramente formali, una eccessiva anticipazione della tutela penale.

Ciò determina significativi riflessi anche rispetto al perseguimento degli obiettivi che il legislatore europeo si è posto, nella prospettiva dell’abbandono del modello economico lineare: si pensi, in particolare, alle condotte incentrate sull’utilizzo e sulla corretta compilazione del documento di accompagnamento<sup>91</sup>, utilizzato per la movimentazione di rifiuti che non presentano carattere di pericolosità e che, essendo destinati al recupero, sono sottoposti a un regime semplificato di circolazione.

Sul versante dell’economia circolare, l’incriminazione di simili condotte si rivela incoerente, poiché rischia di generare un effetto di *overdeterrence*: se, infatti, la condotta di omessa o irregolare compilazione del formulario si realizza nel contesto di una movimentazione transfrontaliera sostanzialmente rispettosa della disciplina in materia di spedizioni – trattandosi, effettivamente, di rifiuti non pericolosi, trasportati verso un altro

---

<sup>90</sup> V. European Criminal Policy Initiative, *Manifesto sulla politica criminale europea*, cit.; in proposito, C. SOTIS, *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell’Unione europea dopo Lisbona*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1, 2012, 113, rileva che la direttiva si pone in contrasto anche con il principio di proporzionalità/necessità di pena nella sua accezione utilitarista, di effettiva capacità di tutela dell’interesse protetto. Secondo A. LUCIFORA, *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell’ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1-2, 2019, 190, invece, il fatto tipico descritto dall’art. 3, lett. c), richiede pur sempre una potenziale pericolosità per l’interesse tutelato, essendo la punibilità comunque limitata a quelle condotte rilevanti sotto il profilo quantitativo; per questo motivo, la direttiva restringerebbe, di fatto, l’obbligo di incriminazione alle violazioni ambientali più gravi, in linea sia con il principio di offensività e i canoni penalistici dell’*extrema ratio*, sia con il principio di sussidiarietà della legislazione comunitaria.

<sup>91</sup> Nella pratica, sanzioni penali sono irrogate soprattutto in caso di mancanza del documento di accompagnamento, che è tra le condotte più frequentemente riscontrate, ad esempio, nell’ordinamento olandese, come evidenziato nel rapporto dedicato all’esecuzione del regolamento (CE) n. 1013/2006, predisposto dalla Corte dei Conti dei Paesi Bassi (*Algemene Rekenkamer*) e reperibile all’indirizzo [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). Per quanto riguarda l’ordinamento italiano si veda, sempre a titolo esemplificativo, Cass., 21 dicembre 2021, n. 4344, Tari.

Stato europeo affinché siano recuperati – la sanzione penale finisce per colpire comportamenti socialmente utili e, anzi, auspicati e promossi dal legislatore europeo<sup>92</sup>.

### 3.2. Spedizioni “illegali” e principio di legalità

Il secondo aspetto problematico che si intende brevemente esaminare è correlato al rispetto del principio di legalità – in particolare, sotto il profilo della precisione dell’enunciato normativo – nell’interazione tra l’obbligo di incriminazione contenuto nella direttiva, il regolamento (CE) n. 1013/2006 e le discipline nazionali che, dando attuazione alla direttiva stessa, puniscono le spedizioni illegali di rifiuti.

Al fine di illustrare più efficacemente la problematica di cui si discorre, pare opportuno ricorrere a un esempio, attinente alla classificazione dei rifiuti di plastica nel quadro della disciplina eurounitaria in materia di spedizioni, la quale influisce, a sua volta, sul regime applicabile alla movimentazione.

In ragione del preoccupante incremento nel traffico di rifiuti di plastica verso paesi in via di sviluppo, infatti, la conferenza delle parti della Convenzione di Basilea ha di recente deliberato l’inclusione di nuove voci relative a rifiuti di tale natura, pericolosi e non pericolosi, negli allegati alla Convenzione<sup>93</sup>; l’UE ha recepito tali indicazioni mediante l’adozione di un regolamento delegato, richiedendo l’applicazione della procedura di autorizzazione preventiva per le operazioni coinvolgenti paesi terzi cui si

---

<sup>92</sup> L’“effetto di congelamento” sarebbe determinato, in questi casi, non dalla indeterminatezza della norma, bensì dalla sua eccessiva ampiezza (*overbreadth*). In proposito, si rinvia a N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Torino, 2020, 260.

<sup>93</sup> V. Decisione BC-14/12 del 2019, recante modifiche agli Allegati II, VIII e IX alla Convenzione di Basilea. In particolare, è stata inserita una nuova voce riferita a rifiuti di plastica pericolosi (voce A3210, allegato VIII) e due voci relative a rifiuti di plastica non pericolosi (voce Y48 e voce B3011, rispettivamente negli allegati II e IX). Tali modifiche sono entrate in vigore dal 1° gennaio 2021.

applica la decisione OCSE, nonché introducendo divieti di esportazione nel caso di spedizione verso gli altri paesi terzi<sup>94</sup>.

Quanto alle spedizioni all'interno dell'Unione, nel preambolo del regolamento delegato si è evidenziato come non fosse necessario recepire nel diritto dell'Unione le modifiche degli allegati della Convenzione di Basilea relative ai rifiuti di plastica non pericolosi<sup>95</sup>. Si è tuttavia ritenuto opportuno, «ai fini della certezza del diritto»<sup>96</sup>, procedere all'introduzione, negli allegati III, III A e IV del regolamento, di nuove voci per le spedizioni di rifiuti di plastica non pericolosi all'interno dell'Unione, che tenessero conto della terminologia usata nelle nuove voci della Convenzione di Basilea.

Per tale ragione – limitando l'analisi ai rifiuti destinati al recupero – l'allegato III, Parte I, prevede attualmente che «tutti i riferimenti fatti all'elenco A nell'allegato IX della Convenzione di Basilea si intendono fatti all'allegato IV del presente regolamento» (lett. a), e che, per i rifiuti spediti all'interno dell'Unione, la nuova voce B3011 della Convenzione di Basilea non si applica, dovendosi invece adoperare il nuovo codice “EU3011 Rifiuti di plastica”, riferito a un elenco di rifiuti di plastica non pericolosi, sempre che essi risultino «quasi privi di contaminazione e di altri tipi di rifiuti».

Almeno due ordini di criticità emergono da un simile *modus legiferandi*: il primo attiene alla scarsa leggibilità del dato normativo da parte degli operatori economici, prima ancora che degli interpreti, per i molteplici

---

<sup>94</sup> V. Regolamento delegato (UE) 2020/2174 della Commissione del 19 ottobre 2020, che modifica gli allegati I C, III, III A, IV, V, VII e VIII del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti. In particolare, il quinto considerando prevede che le esportazioni dall'Unione e le importazioni nell'Unione di rifiuti di plastica di cui alle voci AC300 e Y48 destinate a o provenienti da paesi terzi ai quali si applica la decisione OCSE saranno soggette alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte; conformemente all'articolo 36, paragrafo 1, lettere a) e b), e all'allegato V del regolamento (CE) n. 1013/2006, sono invece vietate le esportazioni di rifiuti di plastica di cui alle voci A3210 e Y48 destinate a paesi terzi ai quali non si applica la decisione OCSE.

<sup>95</sup> L'UE ha infatti provveduto a inviare al Segretariato della Convenzione di Basilea una notifica riguardante la spedizione di rifiuti all'interno dell'Unione ai sensi dell'art. 11 della Convenzione, che consente agli Stati firmatari di aderire ad accordi bilaterali, multilaterali o regionali in materia di circolazione di rifiuti, a condizione che tali accordi assicurino il rispetto del principio della gestione ecologicamente corretta dei rifiuti. Sulla possibilità, per l'UE, di derogare alle previsioni della Convenzione con riferimento alle movimentazioni effettuate all'interno del territorio europeo, si veda K. KUMMER, *International Management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford, 2000, 149 ss.

<sup>96</sup> Cfr. il già citato regolamento delegato (UE) 2020/2174, considerando n. 6.

rinvii contenuti, negli allegati al regolamento, alla Convenzione di Basilea, nonché ad altri allegati dello stesso regolamento.

Ciò comporta, per il destinatario del precetto, una faticosa opera di ricostruzione; non a caso, l'ENPE ha denunciato la mancanza di coerenza interna del diritto europeo in generale e, più in particolare, la scarsa intellegibilità del regolamento (CE) n. 1013/2006 e dei suoi allegati, dovuta a un ricorso eccessivo alla tecnica del rinvio<sup>97</sup>.

Il secondo profilo problematico deriva dall'utilizzo di locuzioni indeterminate; si ponga di nuovo mente all'esempio della nuova voce EU3011, relativa a rifiuti di plastica "quasi privi di contaminazione".

I primi commentatori hanno ipotizzato che l'intenzione del legislatore europeo fosse quella di indurre il produttore del rifiuto a dotarsi di un processo di analisi, in ottemperanza alle norme tecniche, e a predisporre il rifiuto da esportare nella massima "purezza". Si è infatti argomentato che «la *ratio* del Reg. CE 1013/2006 riporta il termine in un contesto doverosamente generale che pone rimando alle specifiche di settore nazionali/internazionali» e che ogni valutazione in ordine alla purezza del rifiuto deve essere condotta alla luce di normative tecniche, ma anche delle migliori tecnologie proprie dei diversi impianti di conferimento, dovendosi pertanto avere riguardo alle autorizzazioni ed eventuali prescrizioni previste per gli impianti stessi<sup>98</sup>.

A ben vedere, il legislatore europeo ha trasposto letteralmente la dicitura rinvenibile nella Convenzione di Basilea, come emendata nel 2019<sup>99</sup>; tuttavia, non può non rilevarsi che l'uso di locuzioni generiche nell'ambito di un regolamento pone considerevoli problemi, anche in considerazione del

---

<sup>97</sup> Nel contributo formulato dalla Rete europea dei procuratori per l'ambiente per la consultazione pubblica relativa alla revisione del regolamento in materia di spedizioni (reperibile al seguente indirizzo: [www.environmentalprosecutors.eu/waste-crime](http://www.environmentalprosecutors.eu/waste-crime)), si è evidenziato quanto segue: «EU law is very difficult to navigate and relationships between parts of EU legislation are not always clear. On occasion, this proves an obstacle to effective enforcement. The following examples can be given. For enforcement practitioners, the Annexes to the WSR are difficult to handle. To determine whether material is Green List one is referred to Annex III that then refers to Annex V and its introductory notes then Part 1 List B. This can probably be made simpler».

<sup>98</sup> Così V. LEONARDUZZI, *Regolamento Ue 2020/2174: una stretta sulle esportazioni dei rifiuti plastici*, in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, 2021, 6, 12.

<sup>99</sup> La nuova voce B3011, contenuta nell'Allegato IX alla Convenzione di Basilea, si riferisce infatti letteralmente a «plastic waste [...] almost free from contamination and other types of wastes».

fatto che l'applicazione della disciplina in esame presuppone una concorde interpretazione da parte dei diversi Stati membri<sup>100</sup>; il problema viene attualmente affrontato attraverso la pubblicazione di linee guida che costituiscono «una intesa comune in ordine alla interpretazione del Regolamento sulle spedizioni di rifiuti», elaborate da soggetti, denominati “corrispondenti”, designati dalla Commissione e dagli Stati membri<sup>101</sup>.

Con riferimento all'esempio dei rifiuti di plastica, si è stabilito di interpretare la locuzione “quasi privi di contaminazione” come riferita a determinate percentuali di contaminazione del materiale oggetto di movimentazione, riconoscendo tuttavia la possibilità ai singoli Stati membri di applicare una soglia di contaminazione più stringente in relazione alle spedizioni intra-UE, da comunicare alla Commissione affinché ne dia notizia agli altri Stati membri e agli operatori coinvolti<sup>102</sup>.

Le linee guida dei corrispondenti non risultano, ad ogni modo, vincolanti – dal momento che, come noto, l'interpretazione del diritto dell'Unione è prerogativa esclusiva della Corte di Giustizia – e sono soggette a revisione periodica; allo stesso tempo, la necessità di ricondurre correttamente il rifiuto a una delle voci individuate negli allegati al regolamento produce riflessi sulla procedura applicabile alla movimentazione<sup>103</sup>: nel caso esaminato, la spedizione intra-UE di rifiuti di

---

<sup>100</sup> Il regolamento individua i criteri da applicare in caso di disaccordo in merito alla classificazione dei rifiuti. In particolare, l'art. 28 stabilisce che qualora le autorità competenti di spedizione e destinazione non si accordino in merito alla classificazione dei materiali come rifiuti o meno, detti materiali devono essere trattati come rifiuti; laddove, invece, le autorità competenti di spedizione e destinazione non riescano ad addivenire a un accordo sulla classificazione dell'operazione notificata di trattamento dei rifiuti come operazione di recupero o di smaltimento, si applicano le disposizioni in materia di smaltimento. In argomento, si rinvia a M. MEDUGNO, T. RONCHETTI, *Economia circolare e trasporto transfrontaliero dei rifiuti*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2018, 10, 646.

<sup>101</sup> Si veda, in proposito, l'art. 54 del regolamento, il quale recita: «Gli Stati membri e la Commissione designano ciascuno uno o più corrispondenti incaricati di informare e consigliare le persone o le imprese che desiderano informazioni. Il corrispondente della Commissione trasmette ai corrispondenti degli Stati membri qualsiasi eventuale quesito che gli sia sottoposto e che riguardi questi ultimi e viceversa». L'articolo 57 prevede inoltre che la Commissione si riunisca periodicamente con i corrispondenti per esaminare i problemi posti dall'attuazione del regolamento.

<sup>102</sup> V. *Correspondents' Guidelines* n. 12, approvate il 12 novembre 2021.

<sup>103</sup> Si veda in proposito Corte di giustizia, sent. 28 maggio 2020, *Interseroh Dienstleistungs GmbH contro SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH*, causa C-654/18, sull'applicabilità della procedura di notifica prevista dal regolamento n. 1013/2006 alle spedizioni di miscele di rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta.

plastica destinati al recupero che non risultino «quasi privi di contaminazione» potrebbe infatti determinare l'applicabilità della procedura di autorizzazione preventiva in luogo di quella disciplinata dall'art. 18 del regolamento<sup>104</sup>. La conseguenza evidente del ricorso a una procedura diversa da quella prevista dal regolamento per la specifica categoria di rifiuto è rappresentata dalla «illegalità» della spedizione: basti pensare all'art. 2, n. 35, lett. g), i), in base al quale sono illegali le spedizioni rifiuti soggette agli obblighi di informazione di cui all'art. 18, qualora sia accertato che «i rifiuti non sono elencati negli allegati III, III A o III B».

Quanto sin qui evidenziato, attraverso l'esempio dei rifiuti di plastica, pone in risalto i profili di attrito della disciplina eurounitaria in materia di contrasto alle spedizioni illegali di rifiuti con il principio di legalità; a questo proposito, nel già citato «Manifesto sulla politica criminale europea» si è osservato che la «determinatezza della legge in un senso europeo significa che il singolo individuo possa prevedere attraverso quale comportamento si esponga ad una sanzione penale. Le fattispecie penali debbono perciò descrivere chiaramente e nettamente il comportamento punibile».

L'obbligo di precisione non dovrebbe gravare, dunque, esclusivamente sul legislatore nazionale, ma anche su quello europeo; ciò al fine di scongiurare il rischio che la formulazione di input di incriminazione sprovvisti del necessario grado di chiarezza possa tradursi nell'adozione di norme incriminatrici nazionali oscure e imprecise<sup>105</sup>. L'esigenza è tanto più pressante laddove l'obbligo di incriminazione faccia rinvio, come nel caso dell'art. 3, lett. c), alle previsioni di un regolamento, le cui disposizioni non sono soggette a recepimento nell'ordinamento interno.

---

<sup>104</sup> Per quanto riguarda l'esempio dei rifiuti riconducibili alla voce EU3011, dovrebbe trovare comunque applicazione la procedura di cui all'art. 18, nelle spedizioni intra-UE, con riferimento alle: «a) miscele di rifiuti classificati alla voce EU3011 ed elencati al trattino che si riferisce a polimeri non alogenati; b) miscele di rifiuti classificati alla voce EU3011 ed elencati al trattino che si riferisce a resine polimerizzate o prodotti di condensazione; c) miscele di rifiuti classificati alla voce EU3011 ed elencati al trattino che si riferisce a perfluoroalcooli alchilici»; alle miscele contenenti cloruro di polivinile (PVC) dovrebbe invece applicarsi la procedura di autorizzazione preventiva scritta.

<sup>105</sup> A. MARTUFI, *Qualità intrinseche delle norme penali europee e controllo di legalità*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, 421.

Il rimedio al difetto di determinatezza delle fattispecie penali nazionali che puniscono la violazione della disciplina europea in materia di spedizioni è rappresentato dalla disapplicazione della norma incriminatrice nel caso concreto: ciò è stato riconosciuto dalla Corte di Giustizia con riferimento a una movimentazione di rifiuti realizzata in violazione del regolamento (CE) n. 1418/2007, che, come visto in precedenza<sup>106</sup>, individua le procedure da seguire per le spedizioni di rifiuti verso paesi terzi<sup>107</sup>.

In particolare, la Corte ha affermato che «per quanto riguarda la questione se le disposizioni del diritto dell'Unione presentino nel caso di specie un grado di chiarezza tale da poter costituire gli elementi di una qualificazione penale nazionale conformemente al principio della legalità penale, essa rientra, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni, nella valutazione del giudice del rinvio. A tale riguardo occorre tuttavia ricordare che tale principio costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, sancito in particolare all'art. 49, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale principio, al cui rispetto gli Stati membri sono tenuti in particolare quando infliggono una pena diretta a sanzionare l'inosservanza di disposizioni del diritto dell'Unione, implica che la legge definisca chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta solo quando il soggetto di diritto può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, nel caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale»<sup>108</sup>.

Quanto ai riflessi della tecnica legislativa adottata sul perseguimento degli obiettivi di circolarità, l'incertezza del quadro normativo – specie con riguardo alla classificazione dei rifiuti e al regime applicabile alla spedizione

---

<sup>106</sup> V. par. 1.

<sup>107</sup> Corte di giustizia, sent. 10 novembre 2011, *QB*, causa C-405/10, con nota di A. PIEROBON, *Spedizioni di rifiuti: ribadita la prevalenza di protezione ambientale e il principio di legalità penale*, in *Lexambiente*, 6 dicembre 2011. Nel caso di specie, il giudice del rinvio dubitava dell'esistenza di un divieto di esportazione – in tesi d'accusa, violato dall'imputato – a causa della non univocità del dettato normativo del regolamento (CE) n. 1418/2007; con il rinvio pregiudiziale, il giudice nazionale ha osservato che gli elementi costitutivi dei reati previsti nell'ordinamento interno non sarebbero sussistiti, laddove si fosse ritenuto che le esportazioni in questione non erano, in realtà, vietate dal regolamento.

<sup>108</sup> Corte di giustizia, *QB*, cit., par. 48.

– genera un effetto disincentivante, poiché influisce sull’esatta perimetrazione del rischio penale insito nell’attività di movimentazione di rifiuti; anche in questo caso, dunque, può prodursi un “*chilling effect*” – stavolta dovuto non all’eccessiva ampiezza della norma, bensì alla sua *vagueness*<sup>109</sup> – in grado di incidere negativamente sull’obiettivo, individuato dal legislatore europeo, di favorire la circolazione dei materiali in Europa, perché possano raggiungere gli impianti di recupero ed essere reimmessi nel circuito produttivo come materie prime. In proposito, deve evidenziarsi che l’eccesso di deterrenza non è legato tanto alla possibile condanna ma, ancor prima, al rischio di un intervento della magistratura penale, con i costi, economici e reputazionali, che questo comporta per l’imprenditore<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale*, cit., 260.

<sup>110</sup> N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale*, cit., 279.



## CAPITOLO III

### LA REPRESSIONE DEL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI NEGLI STATI

#### MEMBRI: SPUNTI COMPARATIVI

SOMMARIO: 1. Il traffico illecito di rifiuti in Italia. – 1.1. L’ancoraggio costituzionale dell’economia circolare: verso il superamento dell’ambiente come limite “negativo”. – 1.2. La spedizione illecita di rifiuti ex art. 259 TUA. – 1.3. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. – 1.4. Reati ambientali e “sistema 231”. – 2. Il traffico illecito di rifiuti nell’ordinamento spagnolo. – 2.1. Il *medio ambiente* nella Costituzione del 1978. – 2.2. La movimentazione illecita di rifiuti. – 2.3. La responsabilità degli enti per i reati ambientali. – 3. Il contrasto al traffico illecito di rifiuti in Francia. – 3.1. La costituzionalizzazione dell’ambiente nella *Charte de l’environnement*. – 3.2. Economia circolare e presidi penalistici – 3.3. Spedizioni illecite di rifiuti e responsabilità delle *personnes morales*.

### 1. Il traffico illecito di rifiuti in Italia

#### 1.1. L’ancoraggio costituzionale dell’economia circolare: verso il superamento dell’ambiente come limite “negativo”

Come noto, l’individuazione di un referente di tutela per gli interessi ambientali ha a lungo impegnato dottrina e giurisprudenza, dapprima per la mancanza di qualsiasi riferimento espresso all’ambiente nel testo della Costituzione, quindi – a seguito della riforma del Titolo V – per la sua esclusiva menzione nell’ambito delle regole sul riparto di competenze tra Stato e regioni.

L'assenza di una definizione esplicita di "ambiente" ha, nel tempo, spinto gli interpreti ad avanzare plurime ipotesi ricostruttive, il cui più recente approdo è rappresentato dalla contrapposizione tra visione antropocentrica – la quale, in estrema sintesi, concepisce la natura come mezzo per il soddisfacimento dei bisogni dell'uomo – e concezione ecocentrica, secondo cui l'ambiente assume un valore autonomo e non può essere ridotto a risorsa «di produzione, di consumo e di riproduzione della specie umana»<sup>1</sup>.

La necessità, anche di ordine pratico, di ricercare una sintesi tra i contrapposti interessi dell'attività antropica e dell'equilibrio degli ecosistemi ha successivamente condotto all'affermazione di tesi intermedie, nell'ambito delle quali, pur non negandosi l'autonomia concettuale del bene ambiente, si è valorizzata la fondamentale esigenza di non sacrificare eccessivamente l'azione umana<sup>2</sup>. In particolare, quanto al rapporto tra interessi economici e ambientali, è ormai un dato acquisito quello del necessario bilanciamento tra i due contrapposti valori, alla luce della considerazione che nell'ordinamento non possono esistere diritti "tiranni"<sup>3</sup>.

Nel quadro così sinteticamente delineato si colloca la recente riforma costituzionale, la quale ha cristallizzato le acquisizioni della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela ambientale, aprendo al contempo nuovi scenari riferibili soprattutto al tema della solidarietà intergenerazionale<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, 4, 1989, 675.

<sup>2</sup> Il riferimento è, in particolare, alle varianti delle due contrapposte concezioni: la prospettiva cd. ecocentrica moderata, che si oppone alla riduzione dell'ambiente a mero "oggetto", del quale l'uomo possa liberamente disporre, pur non trascurando la relazione funzionale esistente tra il bene ambiente e l'uomo (L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007, 7) e una lettura moderna della prospettiva antropocentrica, che valorizzi la centralità dell'uomo senza accogliere visioni utilitaristiche in merito al rapporto con l'ambiente circostante (C. BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, 18). C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, 7, propone, invece, un approccio più aderente al dato testuale, che prescindendo da influenze dettate da personali preferenze ideologiche e culturali e faccia riferimento agli interessi di volta in volta tutelati dalle normative vigenti in materia ambientale.

<sup>3</sup> V. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, con nota di D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, in *Giur. cost.*, 2013, 1498. Come noto, occupandosi della vicenda ILVA, la Consulta ha chiarito che «tutti i diritti affermati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri».

<sup>4</sup> Si richiama qui la distinzione tra la categoria delle c.d. "revisioni bilancio", realizzate per consolidare trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute, frutto della naturale

In particolare, si è optato per l'introduzione, nel nuovo terzo comma dell'articolo 9, del riferimento espresso alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi – «anche nell'interesse delle future generazioni» – tra i principi fondamentali, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione<sup>5</sup>. La riforma è inoltre intervenuta sull'art. 41 Cost., chiarendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in danno alla salute e all'ambiente (oltre che alla sicurezza, libertà e dignità umana) e riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini ambientali.

Secondo la dottrina costituzionalistica, si sono in questo modo poste le basi per la realizzazione di politiche ambientali nazionali in grado di permettere all'Italia di attuare gli obiettivi individuati con il *Green Deal*<sup>6</sup>, il quale «auspica una revisione dell'assetto valoriale e dei principi che regolano il rapporto tra esigenze economiche, sociali ed ambientali»<sup>7</sup>.

Si è in particolare individuato nel terzo comma dell'art. 41 l'ancoraggio per una conformazione ecologica dell'economia<sup>8</sup>: mentre, infatti, l'art. 41, co. 1 appare riconducibile al tradizionale impianto della *red*

---

evoluzione dell'ordinamento, e quella delle c.d. "revisioni programma", effettuate allo scopo di introdurre un elemento di innovazione o comunque supportare un'evoluzione nella regolazione di determinati fenomeni. In particolare, 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 di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 298, evidenzia che le revisioni bilancio non sono da etichettare come inutili, posto che il recepimento di approdi già maturati in via interpretativa rappresenta un presidio contro eventuali arretramenti.

<sup>5</sup> L'art. 1 della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 ha dunque modificato l'art. 9, Cost., nei seguenti termini: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

<sup>6</sup> In proposito v. R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2022, 7; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, 20.

<sup>7</sup> Così M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, 177, secondo il quale le nuove priorità introdotte con tale strumento avrebbero richiesto, a monte, una revisione dei Trattati che desse conto del cambiamento in atto del modello di economia e società, mentre la scelta è stata quella di affidare la realizzazione del nuovo assetto valoriale a una combinazione di interpretazioni "orientanti" da parte delle istituzioni europee e di "assestamenti" nel diritto interno degli Stati Membri.

<sup>8</sup> Così F. DE LEONARDIS, *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2021, 161.

*economy* – ispirata allo schema “estrazione-produzione-consumo-scarto”<sup>9</sup> – e l’art. 41, co. 2, continua a fare riferimento all’ambiente come limite negativo all’attività economica, secondo le cadenze proprie della *green economy*, ossia di una produzione che deve avvenire nel rispetto dell’ambiente, il terzo comma pone un “vincolo positivo” all’attività economica, che implica un approccio alle tematiche ambientali in termini di sinergia con gli interessi del mondo produttivo<sup>10</sup>.

In sostanza, nella *green economy* la tutela dell’ambiente, pur essendo valorizzata, viene ancora percepita come un costo da sostenere, secondo la prospettiva visuale propria di un approccio relazionale e compositivo; l’art. 41, comma 3, può invece essere accostato al concetto di *blue economy*, il modello, conforme ai dettami dell’economia circolare, nel quale l’ambiente rappresenta un’opportunità di profitto per le imprese.

## **1.2. La spedizione illecita di rifiuti ex art. 259 TUA**

Il contrasto alla circolazione illecita di rifiuti su base transnazionale si è concretizzato in Italia nella previsione di due distinte figure criminose, l’art. 259 del d.lgs. n. 152/2006 (di seguito, TUA) e il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452 *quaterdecies* c.p.).

Prendendo le mosse dalla prima delle due fattispecie, rubricata «traffico illecito di rifiuti», deve evidenziarsi che si tratta di una contravvenzione, punita con la pena dell’ammenda da 1.550 euro a 26.000 euro e con l’arresto fino a due anni, introdotta nell’ordinamento italiano già prima della formulazione di un vero e proprio obbligo di incriminazione di matrice sovranazionale, ad opera della direttiva 2008/99/CE.

---

<sup>9</sup> V. *supra*, cap. I, par. I.

<sup>10</sup> F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell’economia circolare e l’art. 41 Cost.*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2020, 1, 50. A ben vedere, la lettura offerta dall’autore – basata esclusivamente sulle novità introdotte a livello europeo, e implicante una “rivitalizzazione” dei contenuti della Carta costituzionale – non tiene conto della riforma, intervenuta solo successivamente; eppure, già nella formulazione dell’art. 41 Cost. *ante* riforma si era ritenuto possibile riconoscere il paradigma della circolarità, valorizzando la possibilità di indirizzare e coordinare l’attività economica «a fini sociali».

La fattispecie contravvenzionale di spedizione illecita di rifiuti consta di due ipotesi alternative, entrambe descritte attraverso il rinvio alle violazioni descritte dal regolamento (CEE) n. 259/93, ormai abrogato: in particolare, si fa riferimento alla movimentazione di rifiuti «costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259», nonché alle spedizioni di «rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso».

L'art. 259 TUA si limita, pertanto, ad operare un rinvio alla disciplina extrapenale di rango sovranazionale relativa alle spedizioni di rifiuti: in dottrina si è evidenziato che una simile tecnica legislativa determina frizioni con il principio di precisione<sup>11</sup>, onerando l'interprete e gli operatori economici di «una faticosa opera di ricostruzione della portata del precetto penale»<sup>12</sup>, che finisce inevitabilmente per esercitare riflessi anche sul rispetto del principio di colpevolezza e di conoscibilità del precetto<sup>13</sup>.

Attualmente, per comprendere quali siano i comportamenti sanzionati dall'art. 259 è necessario raffrontare i contenuti della disciplina eurounitaria del 1993, richiamata dal legislatore italiano, con quelli del “nuovo” regolamento; quanto alla «spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259», dovrà pertanto farsi riferimento all'art. 2, n. 35, del regolamento n. 1013/2006, il

---

<sup>11</sup> Così M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa*, cit., 184; in argomento, C. BERNASCONI, *Crisi della legalità nel diritto penale o κρίσις nelle diverse legalità?*, in *Rivista penale*, 1, 2021, rammenta che il principio di determinatezza/precisione «ha una duplice direzione», perché non si limita a garantire, nei riguardi del giudice, la conformità alla legge dell'attività giurisdizionale mediante la produzione di regole adeguatamente definite per essere applicate, ma assicura a chiunque una percezione sufficientemente chiara ed immediata dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta.

<sup>12</sup> Così C. RUGA RIVA, sub *art. 259 T.U. Ambientale*, in E. DOLCINI, G. GATTA, *Codice penale commentato*, tomo IV, Padova, 2021, 2270.

<sup>13</sup> V. C. BERNASCONI, sub *art. 259*, in L. COSTATO, F. PELLIZZER (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2012, 969. Sul punto, merita richiamare una recente sentenza della Suprema Corte, nell'ambito della quale i giudici di legittimità hanno riconosciuto «la (indubbia) complessità della normativa» in esame, escludendo, tuttavia, che l'imputato potesse invocare una ignoranza scusabile della norma penale, in ragione dell'attività da questi professionalmente svolta (Cass., Sez. III, 7 giugno 2022, n. 33102, Bartucci).

quale, come si è visto, non si riferisce più al “traffico illecito”, bensì alla “spedizione illegale” di rifiuti.

Rientrano, dunque, nella prima ipotesi sanzionata dall’art. 259 TUA le violazioni riconducibili alle lettere da a) a g) dell’art. 2, n. 35 del regolamento (CE) n. 1013/2006, ossia le spedizioni effettuate: senza previa notifica a tutte le autorità competenti interessate a norma del regolamento (lett. a); senza l’autorizzazione delle autorità competenti interessate a norma del regolamento (lett. b)<sup>14</sup>; con l’autorizzazione delle autorità competenti interessate ottenuta mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi (lett. c); in un modo che non è materialmente specificato nella notifica o nei documenti di movimento (lett. d)<sup>15</sup>; in modo che il recupero o lo smaltimento risulti in contrasto con la normativa comunitaria o internazionale (lett. e)<sup>16</sup>; in contrasto con taluni articoli del regolamento ivi richiamati (lett. f).

Quanto alla seconda condotta presa in considerazione dall’art. 259 – ossia la spedizione di «rifiuti elencati nell’allegato II del citato regolamento in violazione dell’articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso» – si fa essenzialmente riferimento alla movimentazione di rifiuti destinati al recupero, riconducibili al cd. elenco verde, realizzata in violazione di talune disposizioni del regolamento del 1993: in estrema sintesi, si tratta di disposizioni riguardanti l’obbligo, in capo al detentore dei rifiuti, di fornire indicazioni relative al proprio indirizzo, alla descrizione commerciale e alla

---

<sup>14</sup> In tale ipotesi rientra, secondo la giurisprudenza, anche il caso in cui l’autorizzazione, pur esistente, si riferisca a rifiuti diversi da quelli effettivamente spediti (Cass., Sez. III, 5 marzo 2015, n. 40753, Roncucci ed altri: nel caso di specie, la spedizione aveva ad oggetto rifiuti misti da demolizione, in luogo di terre e rocce da scavo).

<sup>15</sup> Tale violazione va ravvisata laddove le irregolarità riscontrate nella documentazione allegata alla spedizione di rifiuti siano tali da determinare incertezza sull’effettivo autore delle diverse fasi del trasporto (Cass., Sez. III, 13 gennaio 2009, n. 6227, Bologna), o qualora i rifiuti oggetto della spedizione non siano concretamente specificati nel documento di accompagnamento (Cass., Sez. III, 27 settembre 2006, Sanfilippo).

<sup>16</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., 183, evidenzia che la violazione di cui alla lett. e) rappresenta «una plateale violazione del principio di precisione della legge penale e di sua conoscibilità», il quanto il destinatario del precetto dovrebbe compulsare la vasta e complessa disciplina ambientale eurounitaria per comprendere se il trattamento cui il rifiuto è sottoposto sia lecito e, conseguentemente, se possa dirsi tale anche la spedizione transfrontaliera.

quantità dei rifiuti; al nome e indirizzo del destinatario; alle operazioni di recupero; alla data prevista di spedizione<sup>17</sup>.

Merita rilevare, conclusivamente, che l'ultimo periodo del primo comma dell'art. 259 introduce un'aggravante a effetto comune per il caso in cui i rifiuti oggetto di spedizione siano pericolosi.

### **1.3. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti**

Come anticipato, nell'ordinamento italiano è espressamente disciplinata, ormai da diversi anni, l'ipotesi dello svolgimento del traffico illecito di rifiuti in forma organizzata: risale, infatti, alla legge 23 marzo 2001, n. 93, l'introduzione, nel d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. decreto Ronchi), dell'art. 53 *bis*, dedicato alle «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti».

Si tratta del primo delitto contro l'ambiente previsto nell'ordinamento italiano, inserito dal legislatore proprio nell'ambito della disciplina in materia di rifiuti, sino a quel momento caratterizzata dalla presenza di sole contravvenzioni. Il medesimo delitto è in seguito transitato nel Codice dell'ambiente, all'art. 260, fino al suo recente inserimento all'interno del codice penale, all'art. 452 *quaterdecies*, in attuazione della riserva di codice di cui al d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21<sup>18</sup>.

La disposizione punisce con la pena della reclusione da uno a sei anni la gestione “abusiva” di ingenti quantitativi di rifiuti, finalizzata al conseguimento di un ingiusto profitto e realizzata con più operazioni, nonché attraverso «l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate».

Il primo profilo da analizzare attiene al numero di soggetti che devono essere coinvolti nella commissione del reato: non si tratta di una fattispecie associativa e, anzi, la norma si riferisce a “chiunque”, alludendo dunque alla

---

<sup>17</sup> In proposito, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2022, 810, evidenzia che vi sono due aspetti di discontinuità tra il regolamento del 1993 e quello del 2006, quanto alla disciplina delle spedizioni soggette a meri obblighi di informazione: il primo aspetto concerne l'art. 3, par. 4, del nuovo regolamento, che ha carattere innovativo rispetto alla pregressa disciplina; il secondo, attiene invece all'elenco dei rifiuti destinati al recupero, che non coincide per alcune tipologie.

<sup>18</sup> In merito al trasferimento del delitto nel corpo del codice penale, si veda V. PAONE, *Traffico illecito di rifiuti: che cosa cambia?*, in *Ambiente & sviluppo*, 2018, 381.

possibilità che il traffico sia realizzato anche da una sola persona, purché in grado di gestire abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. Nei fatti, però, l'integrazione di tali presupposti richiede la creazione di una struttura imprenditoriale, quand'anche rudimentale, nel cui ambito operino più persone<sup>19</sup>.

L'eventualità che il delitto sia posto in essere in ambito associativo è espressamente considerata dall'art. 452 *octies* c.p., che prevede una circostanza aggravante dei reati di cui agli artt. 416 o 416 bis c.p. qualora l'associazione sia finalizzata alla commissione di uno dei delitti ambientali di cui al titolo VI *bis* c.p., ivi compreso quello di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Sotto il profilo strutturale, si tratta di un reato di pericolo astratto, posto a tutela del bene giuridico ambiente<sup>20</sup>, il cui elemento oggettivo si sostanzia nella realizzazione di una pluralità di operazioni abusive<sup>21</sup> – cessione,

---

<sup>19</sup> P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 879 ritiene che si tratti di fattispecie monosoggettiva, valorizzando la genesi del delitto di traffico illecito: prima della sua introduzione, era difficile contestare, in presenza di plurime condotte di gestione abusiva di rifiuti realizzate in forma organizzata, il reato di cui all'art. 416 c.p., sia perché non sempre era possibile ravvisare il coinvolgimento di almeno tre persone, sia perché il reato di cui all'art. 416 c.p. presuppone che lo scopo dell'associazione sia quello di porre in essere un numero indeterminato di delitti, per cui il reato non è configurabile nelle ipotesi in cui il vincolo associativo appaia finalizzato esclusivamente alla realizzazione di fatti contravvenzionali. Con l'introduzione della figura criminosa di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è stato possibile superare tali problemi, in quanto «la configurabilità del reato prescinde dall'esistenza del vincolo associativo, tanto da poter essere riferita anche all'attività del singolo che assuma le caratteristiche in essa previste». In giurisprudenza, sembra ormai prevalente l'orientamento che ravvisa nell'art. 452 *quaterdecies* un'ipotesi monosoggettiva (Cass., Sez. III, 10 settembre 2021, n. 41583, Rizzuto; Cass., Sez. III, 30 giugno 2016, n. 36119, Gavillucci). *Contra*, C. RUGA RIVA, sub art. 452 *quaterdecies* T.U. *Ambientale*, in E. DOLCINI, G. GATTA, *Codice penale commentato*, tomo III, Padova, 2021, 76.

<sup>20</sup> Si segnalano, tuttavia, alcune pronunce che, quanto al bene giuridico tutelato dall'art. 452 *quaterdecies*, hanno fatto riferimento all'incolumità pubblica, oltre che all'ambiente (Cass., Sez. III, 27 aprile 2022, n. 19655, Romanello; Cass., Sez. III, 17 gennaio 2014, n. 5773, Napolitano).

<sup>21</sup> Il requisito dell'abusività integra una clausola di illiceità speciale, la quale implica il rinvio alla disciplina amministrativa e penale dettata, in particolare, nella parte quarta del d.lgs. n. 152/2006; tale clausola è stata tuttavia intesa in maniera estensiva dalla giurisprudenza. In argomento si vedano, *ex multis*, M. TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2021, 164; M. PALMISANO, *Il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nell'applicazione giurisprudenziale*, in *Lexambiente*, 3, 2022, 23; N. PISANI, *Best available techniques (BAT) e abusività della condotta nel traffico illecito di rifiuti*, in *Lexambiente*, 2, 2022, 67.



ricezione, trasporto, esportazione, importazione o, più genericamente, “gestione” – unitamente all’allestimento di mezzi e attività continuative organizzate: l’art. 452 *quaterdecies* si configura, dunque, come reato abituale proprio, dal momento che occorrono più operazioni di gestione abusiva di rifiuti (non necessariamente costituenti illecito penale), poste in essere in modo non occasionale<sup>22</sup>.

Controversa è invece la nozione di «ingenti quantitativi di rifiuti», cui fa riferimento la norma incriminatrice nel descrivere l’oggetto materiale della condotta: se pure si può concordare sul fatto che tale presupposto non vada rapportato alle singole operazioni di gestione, bensì alla somma delle operazioni poste in essere<sup>23</sup>, la formula rimane connotata da estrema vaghezza, lasciando al giudice ampi margini di discrezionalità in ordine alla sua effettiva ravvisabilità<sup>24</sup>.

Al fine di precisare, in via interpretativa, la portata dell’espressione adoperata, si è tentato di illuminarla mediante il riferimento al bene giuridico tutelato dalla norma: a prescindere dalla natura mono o plurioffensiva della fattispecie in esame, l’aggettivo «ingente» andrebbe rapportato alla pericolosità della condotta per l’ambiente (e, eventualmente, per la salute umana), valorizzando il dato qualitativo, oltre a quello quantitativo<sup>25</sup>: tale strada è stata percorsa in talune occasioni dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «l’ingente quantitativo non può essere individuato a priori, attraverso riferimenti esclusivi a dati specifici, quali, ad esempio, quello ponderale, dovendosi al contrario basare su un giudizio complessivo che tenga conto delle peculiari finalità perseguite dalla norma, della natura del

---

<sup>22</sup> C. RUGA RIVA, sub *art. 452 quaterdecies*, cit., 77.

<sup>23</sup> V. Cass., Sez. III, 16 aprile 2019, n. 39952, Radin; Cass., Sez. III, 11 ottobre 2016, n. 46950, Sepe.

<sup>24</sup> Estremamente critico, in proposito, C. RUGA RIVA, sub *art. 452 quaterdecies*, cit., 79, secondo il quale, in assenza di un intervento del legislatore, la soluzione al problema va ricercata nella dichiarazione di illegittimità costituzionale per contrasto con l’art. 25 della Costituzione.

<sup>25</sup> In questo senso L. RAMACCI, *Diritto penale dell’ambiente*, Piacenza, 2017, 305. C. BONGIORNO, *La lotta alle ecomafie tra tutela dell’ambiente e dell’ordine pubblico: un equilibrio precario attraverso l’(ab)uso di concetti elastici*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 3-4, 2012, 137, evidenzia come la nozione di ingente quantitativo di rifiuti debba intendersi riferita ad un *quantum* che riveli un particolare disvalore di azione da parte dell’agente.

reato e della pericolosità per la salute e l'ambiente e nell'ambito del quale l'elemento quantitativo rappresenta solo uno dei parametri di riferimento»<sup>26</sup>.

In questo senso, la soglia di rilevanza penale della movimentazione di rifiuti pericolosi potrebbe essere significativamente inferiore, dal punto di vista quantitativo, rispetto a quella della corrispondente condotta avente ad oggetto rifiuti non pericolosi, alla luce della finalità ultima della disposizione. È interessante osservare, ad ogni modo, che, a differenza di quanto accade nell'ipotesi di cui all'art. 259 TUA, la pericolosità dei rifiuti non è espressamente presa in considerazione dal legislatore, neanche ai fini di un aggravio di pena.

Merita peraltro osservare che la scelta del legislatore italiano, nel senso della valorizzazione della quantità di rifiuti oggetto di gestione illecita, non discende dalle indicazioni rinvenienti dalla direttiva 2008/99/CE, dal momento che la locuzione in questione compariva già al tempo dell'introduzione, nel Codice ambientale del 2006, dell'art. 260.

Quanto al rapporto tra il delitto in questione e la contravvenzione di cui all'art. 259 TUA, con riguardo alle movimentazioni illecite di rifiuti di carattere transnazionale, deve evidenziarsi che la figura criminosa descritta dall'art. 452 *quaterdecies* si sovrappone a quella dell'art. 259 TUA – dal momento che anch'essa fa espresso riferimento ad attività di “importazione” ed “esportazione” abusiva<sup>27</sup> – presentando, tuttavia, alcuni elementi specializzanti (l'organizzazione stabile, l'ingiusto profitto, l'ingente quantitativo di rifiuti gestiti, le plurime operazioni): per questo motivo, in presenza di detti elementi, la contravvenzione non potrà trovare applicazione<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Cass., Sez. III, 14 maggio 2021, n. 23347, Conforti e altro; nello stesso senso, Cass., Sez. III, 11 ottobre 2016, n. 46950, Sepe.

<sup>27</sup> P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 906, evidenzia che la violazione delle regole in materia di spedizioni di rifiuti integra il requisito dell'abusività, richiesto dall'art. 452 *quaterdecies*.

<sup>28</sup> C. RUGA RIVA, sub art. 452 *quaterdecies*, cit., 77, ritiene che debba trovare applicazione il criterio della consunzione, dando tuttavia conto di un precedente giurisprudenziale nel quale si è affermato il concorso tra le due fattispecie, nella vigenza della disciplina del cd. decreto Ronchi (Cass., Sez. III, 18 marzo 2004, n. 30373, PM in proc. Ostuni).

Qualora il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti sia commesso su base transnazionale, può inoltre configurarsi l'aggravante ad effetto speciale ex art. 61 bis c.p., al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 3 della l. n. 146/2006<sup>29</sup>.

#### 1.4. Reati ambientali e “sistema 231”

Il percorso verso la responsabilizzazione degli enti per le violazioni ambientali in Italia è stato, come noto, tutt'altro che privo di ostacoli: nonostante la circostanza – più volte sottolineata nel corso della trattazione – della “fisiologica” commissione di tale tipologia di illeciti in contesti imprenditoriali, i reati ambientali non sono stati inseriti, *ab initio*, nel novero dei reati presupposto.

A ben vedere, la legge 29 settembre 2000, n. 300, contenente la delega al Governo per l'elaborazione della disciplina in materia di responsabilità da reato degli enti collettivi, aveva previsto la punibilità delle persone giuridiche per i reati ambientali sanzionati con la pena detentiva non inferiore, nel massimo, a un anno; tale *input* non è stato, tuttavia, accolto nel testo finale del d.lgs. n. 231 del 2001, per ragioni di opportunità legate soprattutto alla necessità di consentire alle imprese di “metabolizzare” il nuovo sistema di responsabilità<sup>30</sup>.

La specifica indicazione in tal senso contenuta nella direttiva 2008/99/CE, ha infine spinto il legislatore italiano, con il d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121, a sanzionare l'ente per la commissione di taluni illeciti ambientali, attraverso l'inserimento nel d.lgs. n. 231 del 2001 dell'art. 25 *undecies* –

---

<sup>29</sup> P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 906, rammenta che le condizioni di cui all'art. 3, l. n. 146 del 2006 sono prodromiche all'eventuale applicazione dell'aggravante di cui al successivo art. 4, oggi trasfuso nell'art. 61 *bis* c.p.

<sup>30</sup> Nella Relazione al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 si evidenzia, infatti: «l'introduzione della responsabilità sanzionatoria degli enti assume carattere di forte innovazione nell'ordinamento e, quindi, sembra opportuno contenerne, perlomeno nella fase iniziale, la sfera di operatività, anche allo scopo di favorire il progressivo radicamento di una cultura aziendale della legalità che, se imposta *ex abrupto*, con riferimento ad un ampio novero di reati, potrebbe fatalmente provocare non trascurabili difficoltà di adattamento». In argomento, si veda A. SCARCELLA, *I reati ambientali*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 563.

rubricato, appunto, “reati ambientali” – con un intervento giudicato, da più parti, insoddisfacente, a causa dei profili di illogicità rinvenibili nella selezione delle fattispecie in grado di attivare la responsabilità delle persone giuridiche<sup>31</sup>.

In seguito all’approvazione della legge n. 68 del 2015 – che ha completato il recepimento, in Italia, degli obblighi di incriminazione di matrice sovranazionale<sup>32</sup> – l’elenco dei *predicate crimes* si è arricchito di ulteriori figure criminose, cui è stato associato un apparato sanzionatorio di severità crescente, in proporzione alla gravità delle ipotesi delittuose considerate.

Nel dedicare qualche breve cenno agli aspetti essenziali della disciplina italiana in materia di responsabilità degli enti, nei limiti strettamente necessari ai fini della presente analisi, non si può non evidenziare la centralità, nell’assetto delineato dal d.lgs. n. 231 del 2001, dei modelli di organizzazione e gestione, che costituiscono il «cuore pulsante»<sup>33</sup> del sistema 231, dal momento che la valutazione in ordine alla loro adeguatezza e al loro funzionamento fonda il rimprovero nei confronti dell’ente<sup>34</sup>.

Difatti, nella definizione del criterio soggettivo di imputazione del reato al soggetto collettivo si è scelto di valorizzare l’adozione di modelli

---

<sup>31</sup> In particolare, è stata segnalata la mancata estensione della responsabilità degli enti all’abbandono di rifiuti – la quale è espressamente riferita a titolari di imprese e responsabili di enti che violino il divieto stabilito dall’art. 192 TUA – nonché alla quasi totalità delle violazioni in materia di inquinamento atmosferico. In argomento, v. L. RAMACCI, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., 45, nonché G. CASARTELLI, *La responsabilità degli enti per i reati ambientali*, in *Dir. pen. cont.*, 23 marzo 2012, e A. SCARCELLA, *Nuovi “ecoreati” ed estensione ai reati ambientali del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti*, in *Ambiente & sviluppo*, 10, 2011, 854.

<sup>32</sup> V. P. SEVERINO, *Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1, 2018, 190; C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati: Commento alla legge 22 maggio 2015 n. 68*, Torino, 2015; F. PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell’ente*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1, 2018, 329.

<sup>33</sup> C. PIERGALLINI, *La “maggiore età” della responsabilità dell’ente: nodi ermeneutici e pulsioni di riforma*, in *Archivio penale*, 1, 2021.

<sup>34</sup> Il ruolo centrale del *compliance program* si ricava altresì dalla circostanza che esso rappresenta «il perno dei meccanismi premiali sparsi nel decreto 231» (A. GULLO, *I modelli organizzativi*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, cit., 241). Per un approfondimento in ordine al ruolo del MOG nella prevenzione del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, A. SCARCELLA, *Responsabilità degli apicali nel traffico illecito di rifiuti e onere per l’ente della prova liberatoria dell’adozione del MOG*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 3, 2019, 161.

comportamentali, da calibrare sulle specificità dell'ente sulla base di un'analisi del rischio-reato (*risk assessment*) che deve essere ripetuta ogniqualvolta intervenga un mutamento a livello legislativo o nell'assetto organizzativo dell'ente stesso.

Così, in base all'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001, qualora il reato sia stato materialmente posto in essere da un soggetto apicale, l'ente non sarà chiamato a risponderne «se prova»<sup>35</sup> di aver affidato a un organo dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo il compito di vigilare sull'osservanza e sul funzionamento del *compliance program* (l'Organismo di Vigilanza), e che la concretizzazione del rischio che il modello mirava ad eliminare è stata resa possibile da una «elusione fraudolenta» dello stesso.

Nell'ipotesi disciplinata dall'art. 7, invece, l'accusa è tenuta a provare, a fronte di un illecito penale riconducibile a un soggetto in posizione subordinata, che la commissione del reato sia stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza<sup>36</sup>.

Sul versante oggettivo, si richiede che la commissione del reato avvenga nell'interesse o a vantaggio dell'ente: l'esatta portata di tali nozioni è dibattuta, anche se la tendenza più recente è nel senso di ritenere che si tratti di due concetti distinti, entrambi da interpretare in senso oggettivo<sup>37</sup>. In tali categorie rientrano tanto le utilità aggiuntive che derivino (o possano derivare) all'ente dalla commissione del reato, quanto il risparmio di spesa,

---

<sup>35</sup> L'inversione dell'onere della prova imposto dall'art. 6 ha suscitato non poche perplessità; O. DI GIOVINE, *Il criterio di imputazione soggettiva*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, cit., 207, evidenzia tuttavia che il problema è stato ridimensionato dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha precisato che in capo all'ente grava un mero onere di allegazione.

<sup>36</sup> Il diverso regime previsto per i reati commessi dai sottoposti è espressione dell'approccio del legislatore delegato, basato sulla considerazione che la commissione dei reati da parte dei sottoposti appare statisticamente più rara e comunque suscettibile di determinare un giudizio di minore riprovazione nei confronti dell'ente (R. NITTI, *I criteri di imputazione della responsabilità degli enti*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 4, 2019, 65).

<sup>37</sup> R. BARTOLI, *Il criterio di imputazione oggettivo*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, cit., 189, ritiene che vi siano riferimenti normativi che rendono plausibile una autonomia concettuale del "vantaggio" (quale, ad esempio, l'art. 12, co. 1, lett. a); *contra*, A. MANNA, *La responsabilità da reato degli enti*, in A. MANNA (a cura di), *Corso di diritto penale dell'impresa*, Milano, 2018, 83 ritiene preferibile l'opzione che ravvisa nell'interesse e nel vantaggio una endiadi, che consenta di addivenire a un criterio unitario, riconducibile a un interesse oggettivo dell'ente.

trattandosi di una utilità economicamente quantificabile per il soggetto collettivo<sup>38</sup>.

Un cenno merita anche la questione – sulla quale si tornerà nel prosieguo – della natura della responsabilità degli enti nell’ordinamento italiano: come noto, il d.lgs. n. 231 del 2001 qualifica espressamente tale responsabilità come “amministrativa”, pur contenendo molte disposizioni che evocano concetti propri della materia penalistica, quali, ad esempio, il principio di retroattività della *lex mitior* e gli istituti del tentativo e del recesso attivo<sup>39</sup>. A fronte di ciò, si è affermato in giurisprudenza l’orientamento – ampiamente ispirato ai contenuti della Relazione di accompagnamento al decreto legislativo – secondo cui si sarebbe in presenza di un *tertium genus* di responsabilità, che mutua caratteristiche proprie dell’illecito penale e dell’illecito amministrativo, non risultando tuttavia collocabile, *tout court*, nell’uno o nell’altro sistema<sup>40</sup>.

Tornando ora al tema dell’introduzione dei reati ambientali nel *numerus clausus* delle fattispecie che possono fondare la responsabilità dell’ente, è necessario soffermarsi, in particolare, sulle vicende che hanno riguardato la figura criminosa di cui all’art. 260 TUA: il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è stato infatti inserito, fin dal 2011, nell’elenco dei *predicate crimes* contenuto nell’art. 25 *undecies*, ove continua a figurare; tuttavia, a seguito dell’abrogazione di tale disposizione e della sua sostituzione ad opera dell’art. 452 *quaterdecies* c.p., parte della dottrina ha revocato in dubbio la possibilità di ritenere ancora ascrivibile all’ente tale ipotesi delittuosa.

Si è detto, in proposito, che in mancanza di un espresso intervento legislativo che, preso atto dell’intervenuta abrogazione dell’art. 260, realizzi

---

<sup>38</sup> In questi termini, R. BARTOLI, *Il criterio di imputazione oggettivo*, cit., 192, il quale esprime perplessità, invece, rispetto all’estensione, ai fini della confisca, del concetto di “profitto” al risparmio di spesa. In senso contrario, con specifico riferimento al traffico illecito di rifiuti e alla confiscabilità del risparmio di costi conseguente a tale attività delittuosa, G. DE FALCO, *Il traffico illecito di rifiuti e l’interesse o il vantaggio dell’ente*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 2, 2014, 167.

<sup>39</sup> Per approfondimenti si rimanda a M. PELISSERO, E. SCAROINA, V. NAPOLEONI, *Principi generali*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, cit., 161.

<sup>40</sup> Cass., Sez. U, 24 aprile 2014, n. 38343, P.G., R.C., Espenhahn e altri.

il necessario coordinamento con la “nuova” fattispecie codicistica, non si potrebbe intendere quello operato dall’art. 25 *undecies* come un rinvio mobile, trattandosi di una soluzione in contrasto con il principio di legalità<sup>41</sup>.

In proposito, non può che condividersi l’interpretazione secondo cui il tenore dell’art. 8 del d.lgs. n. 21 del 2018 consente di sciogliere ogni dubbio in merito alla riconducibilità dell’art. 452 *quaterdecies* nel novero dei reati presupposto: il richiamato art. 8 chiarisce infatti che tutti i riferimenti all’art. 260 TUA, «ovunque presenti», sono da intendersi operati alla corrispondente fattispecie codicistica<sup>42</sup>.

Alla luce di ciò, devono ritenersi senz’altro applicabili all’ente le sanzioni previste dall’art. 25 *undecies*, co. 2, lett. f), d.lgs. n. 231 del 2001, ossia la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, nell’ipotesi prevista dal primo comma dell’art. 452 *quaterdecies* c.p., e da quattrocento a ottocento quote laddove il traffico abbia ad oggetto rifiuti ad alta radioattività<sup>43</sup>.

Il comma 7 dell’art. 25 *undecies* contempla inoltre, in caso di condanna per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, l’applicazione delle sanzioni interdittive previste dall’art. 9, comma 2, d.lgs. n. 231 del 2001, per un periodo non superiore a sei mesi; laddove, però, l’ente o una sua unità organizzativa vengano stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione di tale delitto, trova applicazione la sanzione dell’interdizione definitiva obbligatoria dall’esercizio dell’attività, ex art. 16, comma 3<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Così A. SCARCELLA, *I reati ambientali*, cit., 578.

<sup>42</sup> In tal senso, E. BIRITTERI, *La responsabilità da reati ambientali degli enti collettivi: profili dogmatici e tecniche di prevenzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 1, 2021, 294.

<sup>43</sup> V. P. MAGRI, A. RACANO, *Il settore industriale*, in L. LUPARIA DONATI, G. VACIAGO (a cura di), *Compliance 231. Modelli organizzativi e OdV tra prassi applicative ed esperienze di settore*, Milano, 2020, 39. Per approfondimenti sui criteri di commisurazione della sanzione pecuniaria si rinvia, su tutti, a V. MONGILLO, M. BELLACOSA, *Il sistema sanzionatorio*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, cit., 289.

<sup>44</sup> In argomento si veda M. O. DI GIUSEPPE, *Luci e ombre della l. 68/2015 in materia ambientale*, in *Corso di diritto penale dell’impresa*, cit., 1045.

Quanto, invece, al reato di cui all'art. 259 TUA, è prevista a carico dell'ente la sola sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.



## 2. Il traffico illecito di rifiuti nell'ordinamento spagnolo

### 2.1. Il *medio ambiente* nella Costituzione del 1978

Anche in Spagna si è sviluppata, a partire dalla seconda metà del XX secolo, una riflessione in ordine alla cd. questione ambientale, tradottasi nell'introduzione, nella Costituzione del 1978, dell'articolo 45, dedicato alla tutela del *medio ambiente*. Merita osservare, in proposito, che l'approvazione del testo costituzionale è intervenuta pochi anni dopo la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972<sup>45</sup>: il panorama internazionale ha, sotto questo profilo, esercitato influssi determinanti sui contenuti della nuova Costituzione spagnola, come si avrà modo di verificare anche nel prosieguo.

La disposizione si compone di tre commi, il primo dei quali riconosce il diritto a godere di un ambiente adeguato allo sviluppo della persona e, parallelamente, il dovere di conservarlo<sup>46</sup>; *in primis*, vale la pena di sottolineare che la norma non contiene una definizione esplicita di ambiente<sup>47</sup>, ma il dato letterale ha giustificato una lettura spiccatamente antropocentrica di tale nozione, posto che l'“adeguatezza” del *medio ambiente* è rapportata allo sviluppo della persona, e il comma 2 impone ai poteri pubblici – come si vedrà a breve – di vigilare sulla razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare le condizioni di vita<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Si è già avuto modo di fare riferimento alla prospettiva marcatamente antropocentrica adottata nell'ambito della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, in merito alla quale si rinvia al Cap. I, par. 1.

<sup>46</sup> Si riporta di seguito il testo dell'art. 45, co. 1: «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

<sup>47</sup> In dottrina si è sottolineato come il costituente spagnolo abbia restituito un concetto di ambiente poco nitido, appena tratteggiato nel suo significato giuridico, affidando di conseguenza al legislatore il compito di riempirlo di contenuto (Á. B. GÓMEZ PUERTO, *Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España*, in *Noticias jurídicas*, 2008).

<sup>48</sup> Così L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Concepto de medio ambiente*, in L. ORTEGA ÁLVAREZ, C. ALONSO GARCÍA (a cura di), *Tratado de Derecho Ambiental*, Valencia, 2013, 47; M. V. SÁNCHEZ-MIGALLÓN PARRA, *El bien jurídico protegido en el delito ecológico*, in *Cuadernos de política criminal*, 29, 1986, 339. Dello stesso avviso è il *Tribunal Constitucional*, che con la sentenza n. 102/1995 ha affermato che il concetto di ambiente risulta «esencialmente

Il secondo comma dell'art. 45 prescrive di garantire, nell'esercizio del potere pubblico, un utilizzo razionale delle risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la «qualità della vita», richiedendo al contempo di assicurare la tutela e il ripristino dell'ambiente, tramite il ricorso alla solidarietà collettiva<sup>49</sup>. L'intervento pubblico deve pertanto svilupparsi lungo due direttrici: sotto un primo profilo, esso deve realizzare una delimitazione dei diritti individuali, allo scopo di garantire un ambiente adatto al loro dispiegamento<sup>50</sup>. Allo stesso tempo, le autorità pubbliche sono autorizzate, in virtù della norma in esame, a incidere sulla sfera giuridica dei consociati con il fine ultimo di tutelare il *medio ambiente*.

Questa lettura realizza un temperamento dell'approccio antropocentrico prevalente nella disposizione costituzionale; nella medesima prospettiva si colloca l'opinione dottrinale che, soffermandosi sulla nozione di «*calidad de vida*», ha evidenziato che essa deve essere calata nel contesto dell'economia generale della Costituzione: la sua corretta interpretazione presuppone pertanto una adeguata considerazione del polo opposto della contrapposizione che definisce la questione ambientale, ovvero la crescita economica, contemplata in diversi articoli della Costituzione spagnola del 1978<sup>51</sup>. Secondo tale concezione, è necessario pertanto abbandonare la prospettiva secondo cui sviluppo economico e tutela dell'ambiente rappresentano valori antagonisti, a favore di una sintesi finalizzata a realizzare l'obiettivo della *calidad de vida*. Insomma, la creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo della persona costituirebbe un aspetto

---

antropocéntrico y relativo», escludendo la possibilità di fare riferimento a una concezione «abstracta, intemporal y utópica de medio ambiente fuera del tiempo y del espacio». L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 232, sottolinea che non mancano, nella norma in esame, profili “ecocentrismo”, laddove ad esempio si impone al potere pubblico di perseguire la finalità della protezione e del “ripristino” dell'ambiente in sé considerato, oltre al miglioramento della qualità della vita umana.

<sup>49</sup> Di seguito il testo originale della norma: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

<sup>50</sup> G. QUINTERO OLIVARES, *Derecho Penal ambiental*, Valencia, 2013, 26.

<sup>51</sup> F. DELGADO PIQUERAS, *Regimen juridico del derecho constitucional al medio ambiente*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 1993, 61, il quale prende a riferimento gli artt. 38, 40, 130 e 131 della Costituzione del 1978, relativi alla libertà di iniziativa economica e all'intervento pubblico nell'economia.

parziale del “macro-concetto” rappresentato dalla qualità della vita, in cui è necessariamente incluso l’interesse dello sviluppo economico. Quest’ultimo, al pari del *medio ambiente*, è tutelato dalla Costituzione spagnola, con la conseguenza che i valori in questione si limitano reciprocamente – secondo modulazioni di volta in volta stabilite dal legislatore ordinario – ma nessuno dei due è destinato a prevalere *a priori*<sup>52</sup>.

Se gli obiettivi fin qui esaminati saranno da realizzare attraverso strumenti ispirati a logiche di prevenzione<sup>53</sup>, al versante della repressione è invece dedicato il terzo comma dell’art. 45, che contiene un *mandato de criminalización* con riferimento alle condotte dannose per il bene ambiente<sup>54</sup>; in particolare, il comma 3 prevede l’imposizione di sanzioni penali ed amministrative e l’obbligo di riparare il danno causato al *medio ambiente*.

A ben vedere, questa previsione appare strettamente legata al “dovere” di conservazione dell’ambiente, sancito dal comma 1, nonché al sostegno rappresentato dalla “*solidaridad colectiva*” nell’azione di tutela del *medio ambiente* ad opera del potere pubblico (comma 2)<sup>55</sup>.

Si tratta dell’unico obbligo di incriminazione espressamente previsto dal costituente spagnolo, che vale a rimarcare l’importanza del bene tutelato e che risente dell’attenzione riservata alla questione ambientale all’epoca della redazione della nuova Costituzione: come si è anticipato, infatti, pochi anni prima aveva avuto luogo la Conferenza di Stoccolma, nell’ambito della quale si era fatto riferimento al diritto penale come strumento per contrastare i più gravi fenomeni di contaminazione<sup>56</sup>; inoltre, nel 1977 era stata approvata la Risoluzione 77 (28) del Consiglio d’Europa, sul contributo del diritto penale

---

<sup>52</sup> F. DELGADO PIQUERAS, *Regimen juridico*, cit., 62.

<sup>53</sup> V. G. ESCOBAR ROCA, *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Madrid, 1996, 117.

<sup>54</sup> Anche in questo caso, si ritiene utile riportare il testo della disposizione: «Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

<sup>55</sup> In proposito, la dottrina ha sottolineato la coerenza del costituente, il quale, nel riconoscere un diritto, si è premurato di imporre ai titolari dello stesso l’obbligo di preservarlo (R. CANOSA USERA, *Constitución y medio ambiente*, Madrid, 2000).

<sup>56</sup> M. Á. FUENTES-LOUREIRO, *La protección penal del medio ambiente: un estudio sobre su evolución a nivel internacional y comunitario*, in *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 28-29, 2015.

alla protezione dell'ambiente, con la quale si era raccomandata agli Stati l'introduzione di sanzioni penali in relazione a condotte lesive per l'ambiente.

## 2.2. Le movimentazioni illecite di rifiuti.

Nonostante il promettente programma costituzionale – soprattutto in termini di tutela penale dell'ambiente – nel *Código penal* si rinvencono poche fattispecie, racchiuse in un apposito capitolo del codice penale dedicato a “*los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*”<sup>57</sup>.

Alla gestione dei rifiuti è dedicato, in particolare, l'art. 326, comma 1, del codice penale spagnolo, il quale punisce con la reclusione da sei mesi a due anni, la multa e l'inabilitazione temporanea dall'esercizio della professione<sup>58</sup>, le condotte di raccolta, trasporto, recupero, trasformazione, smaltimento o sfruttamento dei rifiuti, in violazione di leggi o altre disposizioni di natura generale; è inoltre punita l'omissione di adeguate forme di vigilanza su dette attività, cui consegua (o possa conseguire) la causazione di danni sostanziali alle matrici ambientali, alla fauna o alla flora, ovvero la morte o gravi lesioni alle persone, o, ancora, la grave compromissione dell'equilibrio degli ecosistemi<sup>59</sup>.

Il secondo comma dell'art. 326 è invece dedicato alle spedizioni illecite di rifiuti: la fattispecie, introdotta nel codice penale al fine di dare

---

<sup>57</sup> Per maggiori approfondimenti in ordine alla disciplina penale dell'ambiente nell'ordinamento spagnolo, anche sotto il profilo del recepimento delle indicazioni rinvenienti dalla direttiva 2008/99/CE, si rimanda a M. Á. FUENTES-LOUREIRO, *La protección ambiental en el Código Penal español. Un análisis a la luz de la Directiva 2008/99/CE, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, in *Lexambiente*, 1, 2019, nonché a J. L. FUENTES OSORIO, *Environmental Criminal Law in Spain*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 189.

<sup>58</sup> Il *Código penal* del 1995 ha realizzato una radicale riforma delle sanzioni penali, accordando una tendenziale preferenza alle pene privative di diritti diversi dalla libertà personale (artt. 39 ss.), tra cui figura la *inhabilitación especial* dall'esercizio della professione (art. 45).

<sup>59</sup> Di seguito il testo dell'art. 326, co. 1, c.p.: «Serán castigados con las penas previstas en el artículo anterior, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales».

attuazione all'art. 3, lett. c), della direttiva 2008/99/CE<sup>60</sup>, punisce con la reclusione da tre mesi a un anno, la multa e l'inabilitazione temporanea dall'esercizio della professione, la condotta consistente nel trasferimento di una quantità non trascurabile di rifiuti – realizzata tanto attraverso un'unica movimentazione, quanto mediante più trasferimenti, che appaiano collegati – «in uno dei casi indicati dal diritto dell'Unione Europea in tema di trasferimento di rifiuti»<sup>61</sup>. Tale locuzione è da intendersi riferita alle ipotesi disciplinate dal regolamento (CE) n. 1013/2006: pertanto, la norma trova applicazione con esclusivo riferimento alle movimentazioni di rifiuti la cui destinazione si trovi al di fuori dei confini nazionali.

Due gli aspetti principali su cui si sono appuntate le critiche della dottrina spagnola: il primo, connesso all'oggetto materiale della condotta, attiene al richiamo a una “quantità non trascurabile di rifiuti”; in proposito deve osservarsi come il legislatore nazionale abbia cercato di essere fedele, anche sotto il profilo lessicale, alle indicazioni rinvenienti dalla direttiva 2008/99/CE.

Tuttavia, la dottrina ha segnalato l'indeterminatezza di tale riferimento, evidenziando che l'uso di simili locuzioni andrebbe evitato, al fine di garantire il rispetto del canone della tassatività<sup>62</sup>. Ad ogni modo, il requisito della “non trascurabilità”, proprio in ragione della sua indeterminatezza, deve essere apprezzato dal giudice in base a un approccio casistico: al fine di compiere tale valutazione, si rende necessario prendere in considerazione la

---

<sup>60</sup> Inizialmente, con la *Ley Orgánica* 5/2010, la previsione era stata inserita nell'art. 328, comma 4, c.p., che indicava, quale oggetto materiale della condotta, una “quantità importante” di rifiuti; in seguito, con la riforma realizzata dalla *Ley Orgánica* 1/2015 l'espressione è stata sostituita da quella attuale, che fa riferimento a una “quantità non trascurabile” di rifiuti.

<sup>61</sup> Il secondo comma dell'art. 326 recita: «Quien, fuera del supuesto a que se refiere el apartado anterior, traslade una cantidad no desdenable de residuos, tanto en el caso de uno como en el de varios traslados que aparezcan vinculados, en alguno de los supuestos a que se refiere el Derecho de la Unión Europea relativo a los traslados de residuos, será castigado con una pena de tres meses a un año de prisión, o multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a un año».

<sup>62</sup> F. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, Valencia, 2019, 541; A. M. JAVATO MARTÍN, *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, in M. GÓMEZ TOMILLO (a cura di), *Comentarios prácticos al Código Penal*, IV, Cizur Menor, 2015, 113.

natura e le proprietà chimico-fisiche del materiale movimentato<sup>63</sup>, nonché la sua potenzialità lesiva per l'ambiente<sup>64</sup>. In questa prospettiva, la quantità di rifiuti necessaria per la configurabilità del delitto sarà influenzata dalla tipologia di rifiuti spediti<sup>65</sup>: tanto più accentuate saranno le caratteristiche di pericolosità del rifiuto, tanto minore sarà la quantità di rifiuti da movimentare perché possa dirsi integrato reato.

Il secondo profilo di criticità è stato ravvisato nella caratteristica della *peligrosidad implícita*: l'art. 326, comma 2, non esige infatti espressamente che la condotta incriminata danneggi o metta in pericolo l'ambiente, a differenza di quanto avviene per il reato di gestione illecita dei rifiuti, disciplinato al comma 1, il quale – come si è visto – richiede che la condotta esponga quantomeno a pericolo l'ambiente, la salute umana o gli ecosistemi.

Una simile tecnica di incriminazione non sarebbe conforme al principio di necessaria offensività; in considerazione di ciò, e al fine di garantire una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 326, comma 2, parte della dottrina ha evidenziato che la pericolosità della condotta dovrebbe riconnettersi al requisito della “non trascurabilità” della quantità di rifiuti oggetto della spedizione<sup>66</sup>.

È stato tuttavia evidenziato che tale lettura finisce per rendere ridondante la fattispecie di cui al comma 2, posto che già il delitto previsto dal comma 1 punisce (tra le altre cose) il trasporto effettuato *contra ius* e presuppone (quantomeno) la pericolosità della condotta in relazione al bene tutelato<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> J. M. SILVA SÁNCHEZ, R. MONTANER FERNÁNDEZ, *Los delitos contra el medio ambiente. Reforma legal y aplicación judicial*, Barcelona, 2012, 201.

<sup>64</sup> M. CORCOY BIDASOLO, *De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, in M. CORCOY BIDASOLO, S. MIR PUIG (a cura di), *Comentarios al Código Penal. Reforma LO 1/2015 y LO 2/2015*, Valencia, 2015, 1182.

<sup>65</sup> J. MUÑOZ LORENTE, J. BAUCCELLS LLADÓS, P. FARALDO CABANA, *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, in J. ÁLVAREZ GARCÍA, J. L. GONZÁLEZ CUSSAC (a cura di), *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*, Valencia, 2011, 394.

<sup>66</sup> J. MUÑOZ LORENTE, J. BAUCCELLS LLADÓS, P. FARALDO CABANA, *Delitos contra los recursos*, cit., 394; J. M. SILVA SÁNCHEZ, R. MONTANER FERNÁNDEZ, *Los delitos contra el medio ambiente*, cit., 201.

<sup>67</sup> V. M. Á. FUENTES LOUREIRO, *Legitimidad y contenido de la intervención penal en materia de residuos*, tesi dottorale, Universidade da Coruña, 2019, secondo cui l'interpretazione compatibile con il principio di offensività renderebbe il reato riconducibile al novero delle fattispecie di pericolo astratto; tuttavia, per evitare di porre nel nulla l'art. 326, comma 2, l'unica lettura possibile è quella che ammette la configurabilità della *peligrosidad implícita*.

Un ultimo cenno va riservato alla disciplina del traffico organizzato: nell'ordinamento spagnolo non si rinvencono disposizioni specifiche volte a contrastare tale fenomeno; trovano pertanto applicazione, al sussistere dei requisiti ivi previsti, le disposizioni generali in tema di reati associativi, di cui agli artt. 570 *bis* e ss. del codice penale spagnolo<sup>68</sup>.

### **2.3. La responsabilità degli enti per i reati ambientali nell'ordinamento spagnolo**

La responsabilità penale degli enti è stata introdotta nell'ordinamento spagnolo relativamente di recente, con la *Ley Orgánica 5/2010*, a causa delle resistenze culturali compendiate nel noto brocardo *societas delinquere non potest*.

In breve tempo, si sono tuttavia manifestate criticità e dubbi interpretativi, legati soprattutto alla descrizione normativa della colpa di organizzazione: l'art. 31 *bis* c.p. prevedeva infatti la responsabilità dell'ente non solo per i reati commessi da soggetti in posizione apicale, ma anche per quelli posti in essere dai sottoposti, laddove la commissione del reato fosse stata resa possibile dalla violazione dell'obbligo di controllo ("*debido control*") da parte del vertice, secondo le circostanze concrete del caso. Proprio tale ultima nozione aveva causato incertezze applicative, a causa della sua indeterminatezza: non era infatti chiaro se l'adozione e l'attuazione dei *compliance programs* da parte della persona giuridica potesse integrare il "controllo dovuto" rispetto all'attività dei sottoposti, con conseguente esclusione della responsabilità penale dell'ente<sup>69</sup>.

---

Secondo l'autrice, la soluzione al problema consiste nell'abrogazione del secondo comma dell'art. 326.

<sup>68</sup> M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa*, cit., 187.

<sup>69</sup> Il quadro era stato ulteriormente complicato dalla Circolare n. 1/2011, emanata dalla *Fiscalía General del Estado*, con la quale era stato disconosciuto il ruolo dei *compliance programs* nella struttura dell'imputazione della responsabilità alla persona giuridica sotto il profilo della colpevolezza dell'ente ("*culpabilidad de la empresa*"): in base alla Circolare in questione, per stabilire se l'ente fosse responsabile occorreva attribuire rilievo non ai "*plan de prevención del delito*", bensì al comportamento concretamente tenuto dagli apici nei confronti dei sottoposti. Per approfondimenti sul punto si rinvia a A. FIORELLA, A. S. VALENZANO, *Colpa dell'ente e accertamento. Sviluppi attuali in una prospettiva di diritto comparato*, Roma, 2016, 35.

Alla luce di ciò, con la *Ley Orgánica* 1/2015 il legislatore spagnolo è nuovamente intervenuto sulla disciplina relativa alla responsabilità penale delle persone giuridiche attraverso la modifica dell'art. 31 *bis* c.p., il quale ricalca oggi ampiamente l'omologa normativa italiana<sup>70</sup>.

In particolare, il primo comma della disposizione delinea il criterio oggettivo di imputazione, indicando quali possibili autori individuali del reato ascrivibile all'ente: a) i rappresentanti, gli amministratori di fatto e di diritto e coloro che, agendo individualmente o come parte di un organo della persona giuridica, esercitano facoltà di organizzazione e controllo all'interno dell'impresa; b) i soggetti sottoposti all'autorità delle persone fisiche appena menzionate, nel caso in cui abbiano potuto commettere reati a causa di una grave inosservanza dei doveri di supervisione, vigilanza e controllo<sup>71</sup>. Nel primo caso, si richiede inoltre che il reato sia commesso dai soggetti apicali "in nome o per conto" della persona giuridica, nonché a suo vantaggio "diretto o indiretto"; quanto ai sottoposti, l'illecito deve invece essere posto in essere nell'esercizio di attività sociali, per conto dell'ente o a suo vantaggio diretto o indiretto.

Tale ultima locuzione è stata interpretata in modo estensivo, fino a ricomprendere vantaggi infragruppo, risparmi di costi e, in generale, benefici strategici, immateriali o reputazionali<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Il recente intervento legislativo appare in effetti caratterizzato dalla volontà di importare il modello italiano di ascrizione della responsabilità da reato all'ente collettivo, che la dottrina spagnola ha definito il "*primero de la clase*" nel panorama europeo (A. NIETO MARTÍN, *El artículo 31 bis del Código Penal y las reformas sin estreno*, in *Diario La Ley*, 8248, 2014).

<sup>71</sup> Il legislatore spagnolo ha dunque sostituito la precedente – e problematica – formula del "*debido control*", richiedendo una grave violazione di un obbligo di supervisione, vigilanza e controllo del vertice sulle attività del sottoposto.

<sup>72</sup> Il requisito del "beneficio diretto o indiretto" è stato interpretato in maniera estensiva dalla *Fiscalía General del Estado*, secondo cui la sostituzione, ad opera della LO 1/2015, del termine "profitto" con quello di "beneficio diretto o indiretto" consente di estendere la responsabilità della persona giuridica a quelle entità il cui oggetto sociale non persegue interessi strettamente economici, nonché di includere i benefici ottenuti per interposta persona (nel caso di società a catena), quelli consistenti in risparmi di costo e, in generale, i benefici strategici, immateriali o reputazionali (*Circular 1/2016, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del código penal efectuada por ley orgánica 1/2015*, 17). In dottrina si è precisato che il beneficio deve essere inteso in senso oggettivo, come idoneità *ex ante* della condotta a realizzare un vantaggio per la persona giuridica, a prescindere dalla sua effettiva concretizzazione (B. J. FEIJOO SANCHEZ, *El delito corporativo en el Código penal español. Cumplimiento normativo y fundamento de la responsabilidad penal de las empresas*, Cizur Menor, 2016, 125).



Per quanto concerne invece l'imputazione soggettiva della responsabilità all'ente, l'art. 31 *bis* fa ora espresso riferimento, come si è anticipato, ai modelli organizzativi come “causa di esclusione della responsabilità”; nel caso in cui il reato venga commesso da un soggetto in posizione apicale, per evitare di incorrere in una condanna l'ente deve, inoltre, aver attribuito ad un organo dotato di autonomia il compito di vigilare sull'osservanza del modello, e la condotta criminosa deve essere riconducibile a una elusione fraudolenta del modello stesso, realizzata nonostante il corretto svolgimento delle proprie funzioni da parte dell'Organismo di vigilanza<sup>73</sup>.

Quanto alla natura della responsabilità, a dispetto della collocazione della disciplina nel *Código penal* vi è chi dubita che si tratti di una autentica responsabilità penale, sulla scorta della considerazione che l'art. 31 *bis* c.p. non ammette espressamente che gli enti siano in grado di commettere reati, limitandosi piuttosto ad affermare che essi sono “penalmente responsabili”, a determinate condizioni, per gli illeciti posti in essere da soggetti appartenenti all'organizzazione<sup>74</sup>.

Tra dette condizioni rientra altresì la riconducibilità del reato commesso al novero dei reati presupposto: in Spagna è stato infatti accolto il principio di specialità, per cui la responsabilità dell'ente può essere riconosciuta solo «nei casi previsti dal Codice penale»<sup>75</sup>; tra questi, i reati ambientali di cui agli artt. 325, 326, 326 bis e 330 del *Código penal*. In relazione a tali figure criminose, in base all'art. 328 c.p., si applicano all'ente le seguenti sanzioni: a) la multa da uno a tre anni, o dal doppio al quadruplo del danno causato quando l'importo risultante è superiore, se il reato

---

<sup>73</sup> Per maggiori approfondimenti sul tema si rinvia a V. MONGILLO, *La vigilanza sull'attuazione del sistema aziendale di prevenzione dei reati in Italia e nei principali ordinamenti ispanoparlanti: circolazione dei modelli e specificità nazionali*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2018, 161; E. COLAROSI, J. CORTINOVIS, *I modelli organizzativi in Spagna*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 4, 2016, 289.

<sup>74</sup> V. D. M. LUZÓN PEÑA, *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*, Valencia, 2016, 143.

<sup>75</sup> Nonostante l'art. 31 *bis* faccia esclusivo riferimento ai casi «previstos en este Código», il legislatore spagnolo ha riconosciuto la responsabilità degli enti anche in relazione a fattispecie *extra codicem*; in argomento v. G. DE SIMONE, *Profili di diritto comparato*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 20.

commesso dalla persona fisica è punibile con più di due anni di reclusione; b) la multa da sei mesi a due anni, o dal doppio al triplo dell'importo del danno causato se l'importo risultante è superiore, in tutti gli altri casi<sup>76</sup>. Un ruolo centrale è pertanto riconosciuto, nell'impianto dell'articolo 328, alla multa, come reazione punitiva all'illecito commesso nell'ambito dell'organizzazione, in considerazione dell'efficacia general-preventiva che essa può esplicare (anche) nel diritto penale dell'ambiente<sup>77</sup>

L'ultimo comma dell'art. 328 attribuisce al giudice la facoltà di applicare altresì, nel rispetto dei criteri stabiliti dall'articolo 66 *bis*<sup>78</sup>, le sanzioni interdittive previste dall'art. 33, comma 7, lettere da b) a g), ossia: lo scioglimento; la sospensione delle attività per un periodo non superiore a cinque anni; la chiusura temporanea (fino a cinque anni) o definitiva, dall'esercizio dell'attività nel cui ambito sia stato commesso, agevolato o dissimulato il reato; l'esclusione da sovvenzioni o aiuti pubblici e il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, di godere di benefici e incentivi fiscali o della sicurezza sociale, per un periodo non superiore a cinque anni; il commissariamento giudiziale<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Nell'ordinamento spagnolo il metodo di commisurazione della pena pecuniaria è, di regola, quello proporzionale, sebbene in alcuni casi (come, appunto, nei reati contro l'ambiente) si adotti il meccanismo delle quote-giornaliere o tassi giornalieri. Per maggiori approfondimenti in ordine alla quantificazione della sanzione pecuniaria, si rimanda a P. FARALDO CABANA, *Sull'idoneità della sanzione pecuniaria per le persone giuridiche. Una riflessione dal diritto spagnolo con spunti di diritto italiano*, in *Dir. pen. cont.*, 3-4, 2014, 120, la quale osserva, peraltro, che parametrare la sanzione dell'ente alla pena della reclusione eventualmente irrogabile alla persona fisica non appare coerente con il carattere autonomo della responsabilità degli enti nel diritto spagnolo.

<sup>77</sup> Così E. M. GÓRRIZ ROYO, *Criminal compliance ambiental y responsabilidad de las personas jurídicas a la luz de la LO 1/2015, de 30 de marzo*, in *Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 2019, 30.

<sup>78</sup> L'art. 66 *bis* individua i parametri cui il giudice deve fare riferimento nel selezionare la sanzione applicabile al caso concreto: deve tenersi conto, tra le altre cose, della necessità di impedire la continuazione dell'attività criminosa o dei suoi effetti, nonché delle conseguenze economiche e sociali della sanzione, e in particolare i suoi effetti sui dipendenti dell'ente (J. A. PONCELA GARCÍA, *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, in AA.VV., *La reforma del Código penal a debate*, Bilbao, 2016, 134). La norma in questione è pertanto assimilabile, per contenuti e funzione, all'art. 14 del d.lgs. 231/2001.

<sup>79</sup> V. P. FARALDO CABANA, *Sanzione pecuniaria di natura amministrativa vs multa penale contro le persone giuridiche. Breve contrasto fra i sistemi spagnolo e italiano*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 1, 2015, 189.

### 3. Il contrasto al traffico illecito di rifiuti in Francia.

#### 3.1. La costituzionalizzazione dell'ambiente nella *Charte de l'environnement*

Con l'entrata in vigore, il 1° marzo 2005, della *Charte de l'environnement*<sup>80</sup>, l'ambiente ha fatto il proprio ingresso nel panorama costituzionale francese, attraverso la configurazione della tutela ambientale come nuovo valore costituzionale, accompagnata dalla positivizzazione di un insieme di principi e norme regolanti il diritto dell'ambiente: si è infatti optato per una costituzionalizzazione *sui generis*, realizzata tramite l'interpolazione del Preambolo della Costituzione del 1958 – nel quale si è inserito il riferimento «ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004»<sup>81</sup> – e la stesura di un testo *ad hoc* (*Charte "adossée" à la Constitution*)<sup>82</sup>, di valore costituzionale, composto di dieci articoli.

Si è assistito quindi alla costituzionalizzazione di diritti, detti di “terza generazione”, ai quali è stata attribuita la medesima dignità riconosciuta ai diritti e alle libertà individuali contenuti nella celebre Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del cittadino del 1789, nonché ai diritti economici e sociali contemplati dal Preambolo della Costituzione del 1946<sup>83</sup>.

Tra i pregi della Carta va senz'altro menzionata la consacrazione di alcuni dei principi eurounitari di gestione dell'ambiente (prevenzione,

---

<sup>80</sup> *Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.*

<sup>81</sup> La decisione di inserire la proclamazione del diritto all'ambiente nel Preambolo, piuttosto che nel corpo della Carta costituzionale, è da ricondurre alla peculiarità della storia costituzionale francese, nel cui ambito si è scelto di delegare quasi esclusivamente al Preambolo il riconoscimento e la protezione dei diritti, evitando di inserire, come accade invece in tutte le principali costituzioni contemporanee, una apposita sezione nel testo fondamentale (D. TEGA, *Francia: il diritto all'ambiente "bussa alle porte" della Costituzione francese*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2003, 845).

<sup>82</sup> M. ZINZI, *La Charte de l'environnement francese tra principi e valori costituzionali: profili di diritto comparato*, Napoli, 2011.

<sup>83</sup> V. Y. JEGOUZO, *La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Revue Juridique de l'Environnement. La charte constitutionnelle en débat*, 2003, 30; l'autore osserva criticamente che i diritti di “terza generazione” non si esauriscono nel diritto all'ambiente; pertanto, sarebbe stata auspicabile una riforma di più ampio respiro.

precauzione e “chi inquina paga”)<sup>84</sup>, oltre all’espresso riferimento, contenuto nell’art. 6 della *Charte*, allo sviluppo sostenibile (*développement durable*), del quale le politiche pubbliche devono farsi promotrici, considerando «alla stessa stregua la tutela e la valorizzazione dell’ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale»; in questa formula sono state ravvisate assonanze con il nuovo art. 41, ultimo comma, della Costituzione italiana, che richiede alla legge di indirizzare l’attività economica a fini sociali ed ambientali<sup>85</sup>.

La portata dell’intervenuta costituzionalizzazione dell’ambiente nell’ordinamento francese è stata in ampia misura condizionata dall’interpretazione resa dalla giurisprudenza costituzionale: muovendo dal Preambolo della Carta, il *Conseil Constitutionnel* ha infatti rinvenuto nella tutela dell’ambiente un obiettivo con valore costituzionale, che consente di assumerlo a parametro nell’eventuale bilanciamento con la libertà garantita nell’ambito dell’attività economica<sup>86</sup>, ma che difficilmente può legittimare in via autonoma la censura di una legge sottoposta al vaglio della Corte<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Quanto all’intervenuta costituzionalizzazione del principio di precauzione, all’art. 5 della Carta, deve tuttavia osservarsi che tale parametro è stato raramente utilizzato nelle decisioni del *Conseil constitutionnel* nell’ambito delle *questions prioritaires de constitutionnalité*, ed è, in ogni caso, emersa la tendenza a ravvisare più frequentemente un eccesso di cautela, piuttosto che la sua mancanza, con interpretazioni giudicate difformi rispetto alla *ratio* ispiratrice della norma (K. FOUCHER, *Le Conseil constitutionnel, embarrassé par le principe de précaution*, in *Constitutions*, 2015, 117).

<sup>85</sup> A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, 129, secondo il quale, tuttavia, la nuova disposizione italiana appare maggiormente sbilanciata verso la dimensione sociale, che può limitare l’iniziativa economica privata (art. 41, secondo comma, Cost.), oltre a fondare l’indirizzo e il coordinamento dell’attività economica; l’autore muove in particolare dal presupposto che i fini sociali e ambientali di cui all’art. 41, ultimo comma, non sempre risultano coincidenti.

<sup>86</sup> V. Cons. const., n. 2019-823 QPC del 31 gennaio 2020, *Union des industries de la protection des plantes*. Per maggiori dettagli, si rimanda a A. O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell’ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4, 2021, 3391.

<sup>87</sup> Così M. IANNELLA, *L’European Green Deal*, cit., 180; la dottrina francese ha ritenuto riduttivo il riconoscimento nell’ambiente di un nuovo obiettivo di valore costituzionale: a ben vedere, infatti, solo l’obiettivo della certezza e chiarezza della legge è stato interpretato dalla giurisprudenza costituzionale francese come un limite negativo per il legislatore, portando alla declaratoria di incostituzionalità di disposizioni legislative non rispettose di tale postulato. Per tale ragione, si è auspicato, per il futuro, che l’obiettivo possa tramutarsi in vero e proprio principio di valore costituzionale (S. DOUTEAUD, *La Charte de l’environnement entre promesses et déceptions*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 123, 2020, 683).

Con particolare riferimento al *développement durable*, secondo la giurisprudenza la previsione dell'art. 6 presuppone la definizione, con legge ordinaria, degli obblighi concretamente imposti al potere pubblico, con la conseguenza che essa non è invocabile in giudizio in maniera autonoma. Alla luce di ciò, e in mancanza di tali indicazioni legislative, l'unica via percorribile è quella del bilanciamento tra interessi, che consenta di individuare un punto di equilibrio tra politiche ambientali e iniziativa economica; in questa prospettiva, l'ambiente e le istanze della produzione si collocano dunque sul medesimo piano.

In dottrina si è sottolineato che questa impostazione non è pienamente allineata con le indicazioni rinvenienti dall'Unione, e in particolare dal *Green Deal* europeo, il quale imporrebbe di assicurare la primazia dell'ambiente rispetto ad altri interessi, abbandonando allo stesso tempo la prospettiva che ravvisa nell'ambiente un limite "negativo" rispetto all'iniziativa economica pubblica e privata<sup>88</sup>.

### 3.2. Economia circolare e presidi penalistici

Nonostante i profili di criticità appena evidenziati, la Francia risulta concretamente impegnata nel passaggio ad un modello di economia circolare, come dimostrato in particolare dall'adozione, nel 2020, della legge cd. anti-spreco (*loi anti-gaspillage*)<sup>89</sup> e, nel 2021, della legge contro il cambiamento climatico (nota come *loi climat et résilience*)<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> V. M. IANNELLA, *L'European Green Deal*, cit., 189. Si segnala, peraltro, che nel 2021 è stato presentato un disegno di legge costituzionale volto a inserire nell'art. 1 della Costituzione francese il riferimento all'ambiente, alla biodiversità e alla lotta contro il cambiamento climatico; la revisione non ha tuttavia avuto luogo a causa del mancato raggiungimento di un accordo sul testo in Senato. In argomento, v. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 478.

<sup>89</sup> *Loi n. 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*.

<sup>90</sup> *Loi n. 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*.

Tali iniziative sono state precedute dalla pubblicazione di un documento programmatico (*Feuille de route économie circulaire*)<sup>91</sup>, nel quale sono state individuate cinquanta misure da implementare per realizzare la transizione da un modello economico lineare a un modello circolare, che consideri l'intero ciclo di vita dei prodotti, dall'eco-progettazione alla gestione dei rifiuti. Tra queste, figura la semplificazione delle attività delle autorità competenti in materia di rifiuti per renderle maggiormente efficaci, in particolare nella lotta contro le discariche illegali e il traffico di rifiuti.

A ben vedere, il *favor* dell'ordinamento francese verso la stigmatizzazione delle condotte non conformi al paradigma della circolarità si era manifestata ancor prima, nel 2015, con l'introduzione del delitto di obsolescenza programmata, inserito nel Codice del consumo per porre fine alla prassi di accorciare deliberatamente la vita dei prodotti al fine di aumentarne il tasso di sostituzione. Attualmente, l'art. L 441-2, modificato nel 2021, definisce l'obsolescenza programmata come il ricorso a tecniche, comprese quelle relative ai software, con cui la persona responsabile dell'immissione di un prodotto sul mercato mira a ridurre deliberatamente la durata di vita<sup>92</sup>. La dottrina francese ha immediatamente segnalato il difetto di determinatezza della fattispecie, per la difficoltà pratica di distinguere l'obsolescenza deliberatamente pianificata da quella precoce, ma involontaria<sup>93</sup>. Secondo alcuni, tuttavia, l'intenzione del legislatore era

---

<sup>91</sup> V. *Feuille de route économie circulaire* (FREC), pubblicato il 23 aprile 2018 e reperibile al seguente indirizzo: [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr).

<sup>92</sup> Si riporta a seguire il testo della norma: «Est interdite la pratique de l'obsolescence programmée qui se définit par le recours à des techniques, y compris logicielles, par lesquelles le responsable de la mise sur le marché d'un produit vise à en réduire délibérément la durée de vie».

<sup>93</sup> A. C. MARTIN, *Le délit d'obsolescence programmée*, in *Dalloz*, 33, 2015, 1944; N. DUPONT, *Durabilité des produits et disponibilité des pièces détachées: où en est-on?*, in *La Semaine Juridique - Entreprise et Affaires*, 1004, 2016, 39. Si segnala che procedimenti penali sono stati avviati contro Apple e Epson, a seguito della denuncia presentata da un'associazione di consumatori. Per maggiori approfondimenti, A. MICHEL, *Est-il pertinent de définir légalement et de pénaliser les pratiques d'obsolescence prématurée? Analyse de la loi française au regard des récentes décisions italiennes contre Apple et Samsung*, in A. BAILLEUX (a cura di), *Le droit en transition. La science juridique face aux défis d'une prospérité sans croissance*, Bruxelles, 2020, 260. Non ritiene che l'incriminazione dell'obsolescenza programmata superi il test della proporzione e della necessità di pena E. LA ROSA, *Obsolescenza programmata e diritto penale: una relazione "complicata"*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, n. 3-4, 2020, 568.

soprattutto quella di ottenere un effetto conformativo, utilizzando la minaccia di una sanzione penale che può arrivare fino al 5% del fatturato medio annuo, calcolato sulla base degli ultimi tre fatturati annui noti al momento della commissione del fatto<sup>94</sup>.

Con la *loi anti-gaspillage* del 2020 e la *loi climat et résilience* del 2021 il quadro si è arricchito di ulteriori sanzioni penali, concernenti sia la fase della produzione e del consumo, che quella della gestione dei rifiuti.

Quanto al primo dei segmenti menzionati, un cenno merita l'incriminazione del *greenwashing*, che, al pari del delitto di obsolescenza programmata, ha trovato collocazione nel Codice del consumo: l'art. L 121-2 sulle pratiche commerciali ingannevoli è stato infatti modificato per accogliere il riferimento all'impatto ambientale del prodotto, inserito tra le "caratteristiche essenziali" del bene che, quando risultino false o fuorvianti nella loro presentazione, possono configurare una pratica o una pubblicità ingannevole. Peraltro, la circostanza che l'inganno concerna le prestazioni ambientali – e, segnatamente, le proprietà e i risultati attesi dall'utilizzo del bene in termini ambientali, nonché l'entità degli impegni assunti dal produttore, in particolare per quanto riguarda l'ambiente – può comportare un significativo aggravio di pena, considerato che l'importo dell'ammenda può essere aumentato, in proporzione ai benefici derivanti dall'illecito, fino all'80% del fatturato medio annuo, calcolato sugli ultimi tre fatturati annui noti.

Con riferimento alla gestione dei rifiuti, il legislatore francese è invece intervenuto sul Codice dell'ambiente, al fine di favorire il passaggio a una "società del riciclaggio" e di porre l'accento sul fatto che i rifiuti rappresentano una risorsa, se riciclati e recuperati correttamente. Sul fronte penalistico, si è scelto di rafforzare l'impianto sanzionatorio per quanto concerne l'inquinamento causato da rifiuti: così, a titolo esemplificativo, il nuovo articolo L 231-2 del Codice dell'ambiente punisce l'abbandono, il deposito o la gestione dei rifiuti con tre anni di reclusione e una multa di

---

<sup>94</sup> C. ROBACZEWSKI, *Quel rôle pour la sanction pénale dans l'économie circulaire?*, in *Revue juridique de l'environnement*, 47, 2022, 68.

150.000 euro, quando tali condotte provochino un deterioramento sostanziale della fauna, della flora o delle matrici ambientali<sup>95</sup>. A questa ipotesi delittuosa, di natura colposa, è stata affiancata la fattispecie di “ecocidio” (art. L 231-3), sussistente qualora le medesime condotte di cui all’art. L 231-2 siano poste in essere “intenzionalmente” e provochino danni “gravi e duraturi” alla salute, alla flora, alla fauna o alle matrici ambientali<sup>96</sup>.

Non è stata, invece, direttamente interessata dalle recenti modifiche la disciplina in materia di spedizioni di rifiuti (*transfert de déchets*), nell’ambito della quale si continua a fare ampio rinvio alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1013/2006: l’art. L 541-46, comma 1, n. 11, del Codice dell’ambiente, punisce infatti con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a 75.000 euro le attività di spedizione di rifiuti realizzate in violazione della disciplina amministrativa dettata dal regolamento europeo.

Dal punto di vista strutturale, si tratta di un *délit*<sup>97</sup> che presenta più condotte alternative: quanto alle spedizioni soggette alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, rilevano l’effettuazione di una movimentazione di rifiuti in difetto della necessaria notificazione o della preventiva autorizzazione delle autorità competenti (art. L541-46, co. 1, n. 11, lett. a), ovvero in forza di una autorizzazione ottenuta con la frode (art. L 541-46, co. 1, n. 11, lett. b) o in contrasto con il relativo documento di trasporto previsto dall’art. 4 del regolamento (art. L 541-46, comma 1, n. 11, lett. c, d, e). Si punisce inoltre la realizzazione di una spedizione di rifiuti il

---

<sup>95</sup> Di seguito il testo della norma: «Le fait d’abandonner, de déposer ou de faire déposer des déchets, dans des conditions contraires au chapitre Ier du titre IV du livre V, et le fait de gérer des déchets, au sens de l’article L. 541-1-1, sans satisfaire aux prescriptions concernant les caractéristiques, les quantités, les conditions techniques de prise en charge des déchets et les procédés de traitement mis en œuvre fixées en application des articles L. 541-2, L. 541-2-1, L. 541-7-2, L. 541-21-1 et L. 541-22, lorsqu’ils provoquent une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l’air, du sol ou de l’eau sont punis de trois ans d’emprisonnement et de 150.000 € d’amende».

<sup>96</sup> Merita rilevare che il legislatore francese ha espressamente definito come “duraturi” gli effetti dannosi che «possano durare per almeno sette anni». La formulazione della norma pare, sotto questo profilo, maggiormente rispettosa del canone della precisione, rispetto alle omologhe fattispecie di danno italiane (per una disamina dei profili di criticità rinvenibili nelle locuzioni adoperate dal legislatore italiano si veda, su tutti, C. RUGA RIVA, *Il nuovo delitto di inquinamento ambientale*, in *Lexambiente*, 2015).

<sup>97</sup> Ai sensi dell’art. 111-1 *Code pénal* i reati sono classificati in contravvenzioni, delitti e crimini, in base alla gravità e alla tipologia di sanzione applicabile.



cui recupero o smaltimento sia effettuato in violazione delle norme comunitarie o internazionali (lett. f). Da ultimo, è sanzionata la violazione dei divieti di esportazione e di importazione posti dagli artt. 34, 36, 39, 40, 41 e 43 del regolamento.

Le condotte sin qui descritte, di natura delittuosa, coincidono con le violazioni caratterizzate da maggiore disvalore, tra quelle considerate dall'art. 2, n. 35, del regolamento (CE) n. 1013/2006, in quanto riconducibili alla procedura della notifica e autorizzazione scritte, o, addirittura, a divieti di movimentazione.

Nel 2010 sono state inoltre inserite nella parte regolamentare del *Code de l'environnement* alcune fattispecie contravvenzionali relative a violazioni caratterizzate da minor disvalore<sup>98</sup>.

In particolare, per quanto riguarda le movimentazioni di rifiuti cui si applicano gli obblighi di informazione, l'art. R 541-83 punisce con l'*amende* prevista per le contravvenzioni di quarta classe<sup>99</sup> l'effettuazione della spedizione senza il documento di accompagnamento cui all'allegato VII<sup>100</sup>; il successivo art. R 541-84 qualifica invece come contravvenzione di quinta classe la movimentazione di rifiuti realizzata in assenza di una copia del contratto stipulato tra la persona che organizza la spedizione e il destinatario. ai sensi dell'articolo 18 del regolamento<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Per approfondimenti sulla struttura del *Code de l'environnement*, si veda F. BIANCO, A. LUCIFORA, *Environmental Criminal Law in France*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 59.

<sup>99</sup> Nell'ordinamento francese, contravvenzioni sono distinte in classi, a partire dalla prima (relativa alle violazioni meno gravi) fino alla quinta classe. Per approfondimenti si rinvia a S. MANACORDA, *Reato nel diritto penale francese*, in *Digesto delle discipline penali*, XI, Torino, 1996, 306; F. PALAZZO, M. PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2013.

<sup>100</sup> Si riporta di seguito il testo dell'art. R 541-83: «Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe le fait de procéder ou faire procéder à un transfert transfrontalier de déchets sans l'accompagner du document d'information prévu par l'annexe VII du règlement (CE) 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets ou lorsque ce document ou le document de mouvement prévu par l'annexe IB de ce règlement est renseigné de façon incomplète ou inexacte».

<sup>101</sup> Di seguito il testo di tale ultima disposizione: «Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe le fait: 1. De procéder ou faire procéder à un transfert transfrontalier de déchets sans l'accompagner d'une copie du contrat conclu entre la personne organisant le transfert et le destinataire en application de l'article 18 du règlement (CE) 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets; 2. Après l'obtention des autorisations prévues à l'article 9 du règlement précité et en l'absence de circonstances imprévues mentionnées au 2 de l'article 13 du dit règlement,

Il legislatore francese non ha dunque optato, con riguardo alle spedizioni di rifiuti in lista verde, per il pedissequo richiamo delle ipotesi di spedizione illegale definite dall'art. 2, n. 35, lett. g) del regolamento, né tantomeno ha fatto generico riferimento alle spedizioni effettuate «in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'allegato VII», ma ha cercato di disegnare in maniera autonoma le fattispecie, operando una selezione delle condotte da sanzionare, diversamente da quanto accaduto negli ordinamenti italiano e spagnolo.

Quanto al fenomeno del traffico organizzato di rifiuti, il legislatore francese non ha introdotto una autonoma fattispecie di reato, limitandosi a prevedere una circostanza aggravante – che comporta l'applicazione della pena della reclusione fino a sette anni e 150.000 euro di multa – che si configura quando il reato sia commesso da un gruppo organizzato, come definito dall'art. 132-71 del codice penale francese<sup>102</sup>.

### **3.3. Spedizioni illecite di rifiuti e responsabilità delle *personnes morales***

Anche l'ordinamento francese, al pari di quello italiano, contempla la responsabilità delle persone giuridiche per la commissione di illeciti in materia di rifiuti, in virtù del cd. principio di universalità: se infatti, fino al 2004, per gli enti era stata delineata una *responsabilité spéciale*, limitata ai

---

de procéder à des modifications essentielles du transfert transfrontalier de déchets tenant à l'itinéraire, à l'acheminement ou au transporteur, sans en avoir informé les autorités compétentes conformément à l'article 17 du règlement précité; 3. De ne pas indiquer dans la notification prévue à l'article 4 du règlement précité les opérations ultérieures non intermédiaires et la destination des déchets dans un autre Etat que l'Etat de destination en application du 6 de l'article 4 du règlement précité».

<sup>102</sup> Si riporta di seguito il testo dell'art. L541-46, comma 11: «La peine mentionnée au I est portée à sept ans d'emprisonnement et à 150 000 € d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée, au sens de l'article 132-71 du code pénal». Qualora nel corso delle indagini emergano i presupposti per la configurabilità di tale aggravante, si determinano talune conseguenze a livello procedimentale, e, segnatamente, l'applicabilità del sequestro conservativo sui beni dell'indagato. Deve tuttavia segnalarsi che non è estesa a tale forma di reato associativo la possibilità di fare ricorso a mezzi di ricerca della prova come le intercettazioni telefoniche e ambientali (D. GUIHAL, J. H. ROBERT, T. FOSSIER, *Droit répressif de l'environnement*, Parigi, 2016, 930). Reputa del tutto insufficiente l'armamentario investigativo previsto per tali fattispecie V. SIZAIRE, *Peut-il exister un droit pénal de l'environnement?*, in *La Découverte*, 8, 2019, 46.

casi espressamente previsti da leggi o regolamenti, a seguito dell'entrata in vigore della legge cd. *Perben II*<sup>103</sup> – intervenuta sull'art. 121-2 *Code pénal*<sup>104</sup> – la responsabilità degli enti è stata “generalizzata”<sup>105</sup>. La collocazione codicistica della disciplina e il tenore letterale dell'art. 121-2, a mente del quale gli enti sono “*responsables pénalement*”, valgono a segnalare la natura penale della responsabilità degli enti nel sistema francese.

Volendo tratteggiare brevemente le principali caratteristiche della responsabilità delle *personnes morales*, è anzitutto necessario soffermarsi sui criteri di imputazione individuati dal legislatore francese: l'art. 121-3 si limita a enucleare un criterio oggettivo di collegamento, richiedendo che il reato sia commesso da un soggetto qualificato (organo o rappresentante dell'ente), “per conto” della persona giuridica.

Quanto al primo requisito, relativo alla necessità che il reato sia commesso da un soggetto identificabile come “organo” o “rappresentante” dell'ente, si coglie immediatamente un primo profilo di diversità rispetto alle previsioni del sistema italiano e di quello spagnolo: non è infatti configurabile, in linea di principio, una responsabilità dell'ente qualora la condotta criminosa sia posta in essere da un sottoposto, in ossequio alla teoria dell'immedesimazione organica<sup>106</sup>, sebbene la giurisprudenza abbia offerto una interpretazione estensiva della nozione di “rappresentante” – annettendo

---

<sup>103</sup> *Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*.

<sup>104</sup> L'ordinamento francese è stato tra i primi nel panorama europeo continentale ad introdurre una disciplina relativa alla responsabilità penale delle persone giuridiche, nell'ambito del codice penale del 1994; l'art. 121-2, co. 1, nella sua attuale formulazione, dispone: «Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants».

<sup>105</sup> L'espressione è di G. DE SIMONE, *Profili di diritto comparato*, cit., 29, il quale dà altresì conto del limitato numero di reati – in particolare, in materia di stampa e comunicazione audiovisiva – rispetto ai quali la responsabilità degli enti è espressamente esclusa.

<sup>106</sup> Una simile configurazione della responsabilità dell'ente, legata alla commissione del fatto ad opera di soggetti in grado di esprimere la volontà della persona giuridica, assicura il rispetto del canone della personalità della responsabilità penale, secondo F. DESPORTES, F. LE GUNHEC, *Droit pénal général*, Parigi, 2009, 575.

rilievo anche a poteri di direzione o gestione *de facto* – e abbia altresì riconosciuto efficacia all’istituto della delega di funzioni<sup>107</sup>.

Con riferimento alla necessaria commissione del fatto “per conto” della persona giuridica, in mancanza di una definizione normativa espressa di tale locuzione, si ritiene che essa sia da riferire alla circostanza che il reato sia commesso nell’interesse o a vantaggio dell’ente, con conseguente esclusione della responsabilità della *personne morale* ogniqualvolta la persona fisica abbia agito nell’interesse esclusivo proprio o di terzi, o addirittura in pregiudizio dell’ente collettivo<sup>108</sup>.

Come si è anticipato, il legislatore francese non ha delineato un criterio di imputazione soggettivo, sicché ai fini dell’affermazione della responsabilità dell’ente non sarà necessario accertare la sussistenza di autonome forme di colpevolezza in capo alla persona giuridica: per tale ragione, la responsabilità delle *personnes morales* viene definita “*par ricochet*” (ovvero “di rimbalzo”)<sup>109</sup>.

A ben vedere, negli ultimi anni si è assistito a una crescente valorizzazione dei profili organizzativi nella valutazione dell’attività delle *personnes morales*; il riferimento è, chiaramente, alle previsioni della *Loi Sapin II*, che ha richiesto alle persone giuridiche, al ricorrere di determinati presupposti, di predisporre un *programme de mise en conformité* in materia di anticorruzione, introducendo altresì, per il caso di condanna per delitti di corruzione attiva e traffico di influenze, una sanzione consistente

---

<sup>107</sup> Per maggiori approfondimenti e per i pertinenti riferimenti giurisprudenziali si rimanda a V. ALTARE, *La responsabilità penale delle persone giuridiche nell’ordinamento francese*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 2012.

<sup>108</sup> Vi sono tuttavia opinioni diversificate tra gli interpreti in ordine al significato da attribuire a tale requisito, il quale viene tendenzialmente ricostruito secondo un approccio casistico, tenuto conto anche della natura dolosa o colposa del reato: così, il collegamento tra reato e ente è concepito come immediato nel caso dei reati dolosi – ipotesi nella quale si pone attenzione alla posizione che l’agente ricopre nell’organizzazione – e mediato nel caso dei reati colposi, rispetto ai quali ci si limita a richiedere che la genesi del reato sia riconducibile alla politica d’impresa (S. GIAVAZZI, *Brevi riflessioni sulla responsabilità penale delle persone giuridiche in Francia*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 2007, 85).

<sup>109</sup> Esprime scetticismo rispetto all’effettività di tale modello G. DE VERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Milano, 2008, 94, il quale evidenzia che in presenza di un’accentuata polverizzazione delle responsabilità nell’ambito dell’organizzazione, è concreto il rischio di non riuscire ad attribuire il reato ad un determinato un soggetto apicale, con conseguente impunità dell’ente stesso.

nell'adozione coatta del *compliance program*, sotto il monitoraggio dell'Agencia anticorruzione francese<sup>110</sup>. Una simile tendenza si ravvisa anche nell'ambito della *Corporate Social Responsibility* (CSR), oggetto di un recente intervento normativo in Francia, che ha aperto nuovi scenari in ordine alla possibilità di formulare un rimprovero penale nei confronti dell'ente che non abbia rispettato gli impegni assunti in ambito sociale e ambientale<sup>111</sup>.

La strategia della *compliance* può inoltre fare il proprio ingresso nella vita dell'ente, una volta commesso il reato, mediante la *convention judiciaire d'intérêt public*: è infatti stato recentemente introdotto nel codice di procedura penale l'art. 41-1-3, il quale attribuisce al pubblico ministero il potere di proporre alla persona giuridica cui sia ascritto uno dei reati previsti dal Codice dell'ambiente – tra cui, evidentemente, la spedizione illecita di rifiuti – un accordo transattivo, nell'ambito del quale *la personne morale* accetta di regolarizzare la propria posizione attraverso l'adozione di un *programme de mise en conformité*, da eseguire sotto il controllo dei competenti dipartimenti del Ministero dell'Ambiente<sup>112</sup>.

Per quanto concerne, infine, le sanzioni applicabili all'ente, l'art. 131-37 c.p. fa riferimento all'ammenda<sup>113</sup> e alle sanzioni interdittive contemplate

---

<sup>110</sup> Il riferimento è alla *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*; per approfondimenti si rinvia, su tutti, a R. SABIA, *La prevenzione dei reati mediante l'organizzazione. I modelli anticorruzione nell'esperienza europea*, tesi dottorale, Università Luiss Guido Carli, 2018.

<sup>111</sup> Si allude alla *loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises* (cd. *loi PACTE*), che ha istituito il quadro di riferimento in materia di *responsabilité sociétale des entreprises* (RSE). La tendenza ad associare il tema della RSE all'adozione di programmi di conformità e, conseguentemente, alla applicazione di sanzioni penali in caso di mancata osservanza delle prescrizioni ivi contenute, si era manifestata già da qualche anno nel dibattito dottrinale (E. DAUD, J. FERRARI, *RSE et droit pénal*, in *Revue Lamy droit des affaires*, 100, 2015, 69), ma si è consolidata con l'approvazione della *loi PACTE*. Per ulteriori dettagli si rinvia a C. ROBACZEWSKI, *Quel rôle*, cit., 67; M. LOBE LOBAS, *Les interactions entre le droit penal et la RSE*, in *Journal d'Economie, de Management, d'Environnement et de Droit*, 5, 2022, 22; in chiave critica, a C. BALLOT-SQUIRAWSKI, *Regard critique sur le développement d'un droit punitif de la compliance*, in *Droit pénal*, 2020.

<sup>112</sup> Esula dai confini del presente lavoro l'analisi approfondita di tale istituto, in relazione al quale si rimanda a V. MONGILLO, *La responsabilità penale tra individuo ed ente collettivo*, Napoli, 2017.

<sup>113</sup> L'ammontare massimo della *amende* è fissato dall'art. 131-38 nel quintuplo della sanzione pecuniaria prevista per le persone fisiche dalle singole disposizioni incriminatrici; qualora per il reato contestato non sia prevista una sanzione pecuniaria per le persone fisiche, l'ammontare massimo della pena per l'ente è fissato in un milione di euro.

dall'art. 131-39 c.p.: tale ultima disposizione contiene un elenco di sanzioni interdittive, applicabili all'ente esclusivamente nei casi previsti dalla legge.

Con particolare riferimento alle *infractions délictuelles* racchiuse nel *Code de l'environnement*, l'art. L 173-8<sup>114</sup> seleziona, tra quelle individuate dall'art. 131-39 c.p., le seguenti misure: lo scioglimento; la sottoposizione a sorveglianza giudiziaria per un periodo non superiore a 5 anni; la chiusura, temporanea o definitiva, degli stabilimenti utilizzati per commettere il reato; l'esclusione, definitiva o temporanea, dai contratti pubblici; il divieto, temporaneo o definitivo, di fare appello al pubblico risparmio; la confisca; la pubblicazione della sentenza; l'esclusione temporanea dalla percezione di aiuti pubblici.

Quanto alle spedizioni illecite di rifiuti, dunque, tali sanzioni potranno trovare applicazione limitatamente al *délit* di cui all'art. L 541-46, mentre ne rimarranno escluse le ipotesi contravvenzionali contenute nella parte regolamentare del Codice dell'ambiente.

---

<sup>114</sup> Di seguito il testo della norma: «Les personnes morales reconnues pénalement responsables dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal des infractions délictuelles prévues au présent code encourent, outre l'amende dans les conditions fixées à l'article 131-38 du code pénal, les peines prévues aux 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9° et 12° de l'article 131-39 du même code ainsi que celle prévue au 2° de ce même article, qui, si elle est prononcée, s'applique à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise».

## CAPITOLO IV

### PROFILI DI CRITICITÀ NEL CONTRASTO AL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI SU BASE TRANSNAZIONALE

SOMMARIO: 1. L’attuazione della disciplina europea in materia di traffico illecito di rifiuti: l’applicazione di sanzioni penali “efficaci, proporzionate e dissuasive”. – 2. La cooperazione investigativa e giudiziaria. – 2.1. Eurojust e il coordinamento investigativo. – 2.2. Il (futuribile) ruolo dell’EPPO nel contrasto alla criminalità ambientale. – 2.2.1. Origini e struttura della Procura europea. – 2.2.2. La competenza materiale dell’EPPO. – 2.2.3. La scelta del procuratore delegato competente e le indagini transnazionali (cenni). – 2.2.4. I rapporti con Eurojust e OLAF. – 3. Reati transnazionali e responsabilità degli enti: alcuni problemi aperti – 3.1. L’applicazione del principio del *ne bis in idem* alle persone giuridiche. – 3.2. Mutuo riconoscimento ed esecuzione delle decisioni penali degli Stati Membri.

#### **1. L’attuazione della disciplina europea in materia di traffico illecito di rifiuti: l’applicazione di sanzioni penali “efficaci, proporzionate e dissuasive”.**

L’analisi comparata delle disposizioni penali in tema di traffico illecito introdotte in Italia, Francia e Spagna ha posto in evidenza una chiara disomogeneità sia nella descrizione della condotta tipica, spesso basata su formule generiche o sul rinvio alle sottostanti prescrizioni amministrative, sia sul versante sanzionatorio<sup>1</sup>.

A ben vedere, nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva sulla tutela penale dell’ambiente la Commissione aveva rilevato che «oltre alla diversa natura e tipologia delle sanzioni apprestate dai singoli Stati

---

<sup>1</sup> V. M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, cit., 188.

membri, esistono anche differenze di rilievo in ordine al grado di severità delle sanzioni applicate dalle autorità nazionali»<sup>2</sup> e che, considerata la natura spesso transnazionale della criminalità ambientale, gli autori dei reati avrebbero potuto trarre vantaggio dalle asimmetrie esistenti sul piano sanzionatorio nei diversi Stati membri.

Per questo motivo, agli articoli 5 e 7 della proposta di direttiva – dedicati, rispettivamente, alle persone fisiche e alle persone giuridiche – si individuavano i livelli minimi dei massimi edittali delle pene e delle sanzioni pecuniarie per le violazioni di cui all’art. 3, commesse con il concorso di talune circostanze aggravanti, specificamente indicate – tra cui quella relativa alle violazioni commesse nell’ambito di organizzazioni criminali – nonché le sanzioni accessorie da introdurre negli ordinamenti nazionali<sup>3</sup>. Quanto alle persone fisiche, si richiedeva inoltre espressamente l’introduzione di pene detentive per le violazioni ambientali più gravi.

Tali indicazioni sono state espunte dal testo della direttiva a seguito alla sentenza della Corte di Giustizia del 23 ottobre 2007<sup>4</sup> – relativa alla decisione quadro 2005/667/GAI intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell’inquinamento provocato dalle navi – con la quale i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che la determinazione del tipo e del *quantum* delle sanzioni esulasse dalla competenza della Comunità<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> COM (2007) 51 final, cit., 3.

<sup>3</sup> È interessante rilevare, in proposito, che anche rispetto alla fattispecie di cui all’art. 3, lett. c) – la quale, nella versione finale della direttiva, è costruita come reato di pericolo astratto – la pena era parametrata alle conseguenze dannose o pericolose del fatto; ad esempio, l’art. 5, par. 2, della proposta di direttiva prevedeva quanto segue: «Gli Stati Membri provvedono affinché la commissione dei reati di cui all’articolo 3, lettere da b) ad h) sia punibile con la pena della reclusione di una durata massima non inferiore un anno e non superiore a tre anni, quando il reato è commesso per negligenza grave e provochi danni rilevanti all’aria, al suolo, alle acque, alla fauna o alla flora».

<sup>4</sup> Corte di Giustizia, 23 ottobre 2007, C-440/05, Commissione c. Consiglio.

<sup>5</sup> Il drammatico naufragio della petroliera *Prestige*, affondata al largo delle coste spagnole nel 2002 causando significativi danni all’ecosistema marino, aveva spinto il Consiglio all’adozione di tale atto normativo (V. FRANK, *Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1, 2005, 1). Analogamente a quanto accaduto con riguardo alla direttiva 2008/99/CE, anche rispetto alla repressione dell’inquinamento causato dalle navi si è assistito a una “doppia iniziativa” in sede europea: la Commissione aveva infatti presentato una proposta di direttiva – COM (2003) 92 – volta a incorporare nel diritto comunitario le norme internazionali sugli scarichi inquinanti causati dalle navi e a istituire sanzioni, anche penali, in caso di violazione di tali norme. Al contempo, era stata adottata la decisione quadro 2005/667/GAI, tesa al ravvicinamento delle normative degli Stati membri per la repressione dell’inquinamento



Alla luce di ciò, nel testo della direttiva 2008/99/CE compare ora esclusivamente il riferimento all'introduzione, ad opera degli Stati membri, di «sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive» a carico delle persone fisiche responsabili di reati ambientali (art. 5), nonché di «sanzioni», dotate delle medesime caratteristiche, applicabili alle persone giuridiche cui tali reati siano ascritti (art. 7).

La dottrina si è interrogata sul significato da attribuire ai criteri di efficacia, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni, utilizzati dal legislatore europeo<sup>6</sup>. Tali criteri sono stati, a ben vedere, elaborati in via pretoria, a partire dalla sentenza resa nel cd. caso del mais greco<sup>7</sup>, in cui, come noto, i giudici di Lussemburgo hanno per la prima volta enunciato il principio di assimilazione – in base al quale le violazioni del diritto comunitario devono essere punite, a livello degli Stati membri, con sanzioni analoghe a quelle adottate per le violazioni del diritto interno di pari natura e gravità<sup>8</sup> – e il principio di efficacia-proporzionalità, espresso attraverso la formula triadica dell'effettività-proporzionalità-dissuasività, che è stata in seguito ripresa nel contesto di plurimi atti normativi europei<sup>9</sup>.

---

provocato dalle navi; tale decisione quadro è stata, tuttavia, annullata dai giudici di Lussemburgo, in quanto ritenuta invasiva delle competenze comunitarie. In argomento v. G. M. VAGLIASINDI, *Obblighi di penalizzazione di fonte europea e principi di politica criminale: le indicazioni promananti dalla materia ambientale*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del trattato di Lisbona*, Milano, 2011, 162.

<sup>6</sup> V. K. NUOTIO, *Harmonization of criminal sanctions in the European Union – Criminal law science fiction*, in E. J. HUSABØ, A. STRANDBAKKEN (a cura di), *Harmonization of criminal law in Europe*, Oxford, 2005, 81.

<sup>7</sup> Corte di giustizia, sent. 21 settembre 1989, *Commissione c. Repubblica ellenica*, causa C-68/88 (con nota di L. SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cass. pen.*, 1992, 1654), ove si è affermato che «qualora una disciplina comunitaria non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione o che rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, l'art. 5 del trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario. A tal fine, pur conservando la scelta delle sanzioni, essi devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva» (parr. 23-24).

<sup>8</sup> In argomento si veda C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, 51; estremamente critico, al riguardo, C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, secondo cui il principio di assimilazione apre ad una tecnica di produzione normativa intrinsecamente analogica.

<sup>9</sup> F. GIUFFRIDA, *Effectiveness, Dissuasiveness, Proportionality of Sanctions and Assimilation Principle: The Long-Lasting Legacy of the Greek Maize Case*, in V. MITSILEGAS, A. DI

In particolare, il canone dell'effettività si riferisce al rapporto tra gli obiettivi individuati dal legislatore e gli strumenti adottati per realizzarli; l'adeguatezza dei secondi rispetto ai primi andrebbe valutata sia in una prospettiva *ex ante*, con riferimento alla astratta idoneità a conseguire i risultati prefissati, sia *ex post*, verificando se gli obiettivi siano stati effettivamente raggiunti, a seguito dell'introduzione delle misure sanzionatorie<sup>10</sup>.

Alla luce di ciò, è anzitutto necessario individuare l'obiettivo da perseguire: nel caso della direttiva 2008/99/CE, in virtù dell'espresso richiamo all'art. 174, par. 2, TCE, esso è da ravvisare nell'elevato livello di tutela dell'ambiente<sup>11</sup>, che può dirsi efficacemente realizzato se la sanzione è in grado di scoraggiare i potenziali autori degli illeciti dal violare la normativa ambientale. Tale ultima considerazione rende evidente lo stretto nesso esistente tra il parametro dell'effettività e quello della capacità dissuasiva: il giudizio sull'adeguatezza della pena introdotta dal legislatore risente, infatti, di una valutazione in ordine alla capacità di quest'ultima di esercitare un effetto di deterrenza<sup>12</sup>.

Il canone della proporzionalità – che trova oggi riconoscimento nel diritto primario, all'art. 49, par. 3, della Carta di Nizza – è invece riferibile,

---

MARTINO, L. MANCANO (a cura di), *The Court of Justice and European Criminal Law. Leading Cases in a Contextual Analysis*, Oxford, 2019, 115, afferma che la formula è divenuta un "mantra" nel diritto derivato.

<sup>10</sup> V. M. FAURE, *Effective, Proportional and Dissuasive Penalties in the Implementation of the Environmental Crime and Ships-source Pollution Directives: Questions and Challenges*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2010, 259.

<sup>11</sup> Il considerando n. 1 della direttiva 2008/99/CE recita infatti: «Ai sensi dell'articolo 174, paragrafo 2, del trattato, la politica comunitaria in materia di ambiente deve mirare ad un elevato livello di tutela».

<sup>12</sup> Quanto alle funzioni svolte dalla pena nel diritto penale europeo, D. VOZZA, *Le tecniche gradate di armonizzazione delle sanzioni penali nei recenti interventi dell'Unione europea. Quali implicazioni in prospettiva di riforma del sistema sanzionatorio interno?*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 3, 2015, 21 segnala la circostanza dell'accoglimento di «una concezione polifunzionale della pena in cui convivono in termini preoccupanti il retribuzionismo ("proporzione") e la prevenzione generale ("dissuasività")»; analogamente C. SOTIS, *I principi di necessità e proporzionalità della pena*, cit., 112, che ravvisa un «vago sentore retribuzionistico» nell'art. 49, terzo comma, della Carta dei diritti di Nizza. Controverso è invece il ruolo attribuito, nel diritto penale eurounitario, alla funzione rieducativa della pena: secondo G. STEA, *I principi di diritto penale nella giurisdizione europea*, Pisa, 2014, 239, il principio di proporzione indicato dall'art. 49, par. 3, Carta si declina in diversi sotto-principi, quali quello di umanità e quello di rieducazione, in quanto «la pena non proporzionata costituisce di per sé un trattamento disumano e degradante perché pregiudica il fine rieducativo».

nella materia penale, alla relazione tra la gravità del reato e l'entità e il tipo di sanzione<sup>13</sup>. Il giudizio sulla proporzionalità di una sanzione introdotta a livello nazionale si palesa, tuttavia, alquanto delicato, anche alla luce dell'assenza di uno standard comune europeo per quanto concerne le sanzioni penali, ossia una scala di pene da assumere a riferimento<sup>14</sup>. A riprova di ciò, deve rilevarsi che nelle occasioni in cui la Corte di giustizia si è trovata ad affrontare questioni relative alla proporzionalità delle sanzioni – sia penali, che non – ha tendenzialmente rimesso ai giudici nazionali la valutazione “ultima” in ordine al rispetto di tale parametro, limitandosi a fornire coordinate utili ai fini della formulazione del giudizio, ad esempio attraverso l'indicazione degli aspetti da considerare per la determinazione della sanzione applicabile<sup>15</sup>, o la valorizzazione di elementi di cui tenere conto per ricostruire la complessiva risposta sanzionatoria predisposta a livello nazionale<sup>16</sup>. La circostanza che la valutazione definitiva in ordine alla proporzionalità della sanzione sia rimessa al giudice nazionale è stata ribadita anche nella recente pronuncia della Corte di Lussemburgo, con cui si è affermato che il principio

---

<sup>13</sup> In questo senso M. FAURE, *Effective, Proportional and Dissuasive Penalties*, cit., 259. L'Avvocato generale Kokott, nelle conclusioni rese nell'ambito della causa C-387/02, *Berlusconi e altri*, aveva, invece, descritto la proporzionalità con riferimento all'adeguatezza e alla necessità della sanzione rispetto allo scopo perseguito, precisando che, laddove più sanzioni si presentino parimenti adeguate, è necessario optare per quella meno afflittiva (C. SOTIS, *I principi di necessità e proporzionalità della pena*, cit., 111, parla, in proposito, di proporzionalità materiale).

<sup>14</sup> C. SOTIS, *I principi di necessità e proporzionalità della pena*, cit., 119.

<sup>15</sup> V. Corte di giustizia, sent. 26 novembre 2015, *SC Total Waste Recycling SRL c. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*, causa C-487/14. Nel caso di specie, i giudici di Lussemburgo erano chiamati a pronunciarsi sulla proporzionalità dell'ammenda amministrativa inflitta dall'autorità competente ungherese per la violazione della normativa sulle spedizioni di rifiuti: alla società di trasporti, che aveva utilizzato un valico di frontiera diverso da quello concordato dalle autorità competenti, era stata irrogata un'ammenda di importo equivalente a quella irrogabile in caso di totale assenza dell'autorizzazione al trasporto. In tale circostanza, la Corte ha evidenziato che «spetta al giudice nazionale verificare, tenendo conto dell'insieme delle circostanze di fatto e di diritto che caratterizzano la causa di cui è investito e, in particolare, dei rischi che la violazione può comportare per la protezione dell'ambiente e della salute umana, se l'importo della sanzione non ecceda la misura necessaria per realizzare l'obiettivo di assicurare un grado elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana».

<sup>16</sup> Si fa riferimento alle pronunce rese dalla Corte di giustizia in materia di doppio binario sanzionatorio, su cui si tornerà anche nel prosieguo. Ad esempio, nella sentenza *Menci*, la Corte ha stabilito che «spetta al giudice nazionale accertare, tenuto conto del complesso delle circostanze del procedimento principale, che l'onere risultante concretamente per l'interessato dall'applicazione della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale e dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni che la medesima autorizza non sia eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso».

del primato del diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che esso impone alle autorità nazionali l'obbligo di disapplicare una normativa nazionale, qualora essa risulti contraria al requisito di proporzionalità delle sanzioni<sup>17</sup>.

Nel tentativo di individuare una griglia di riferimento, quanto alle sanzioni penali relative alle violazioni ambientali, in dottrina è stato proposto di associare il tipo e l'entità della pena alla tecnica di incriminazione utilizzata: alla base di questa ipotetica scala si trovano reati di pericolo astratto fondati sulla mera violazione di precetti e procedure amministrative – cui dovrebbero essere associate sanzioni più lievi –, seguiti da fattispecie di pericolo concreto e di danno, che, pure, presentino un *link* con la sottostante disciplina amministrativa; al gradino più alto della scala si trovano, infine, le ipotesi di inquinamento ambientale più grave, punite a prescindere dall'esistenza di una violazione di previsioni amministrative<sup>18</sup>.

Se questa ricostruzione ha il pregio di accordare centralità all'interesse tutelato e di realizzare una gradazione nella risposta sanzionatoria, rapportandola all'approfondimento dell'offesa al bene giuridico, essa rischia, tuttavia, di trascurare le motivazioni sottese al ricorso ad ipotesi di pericolo astratto nella materia ambientale: con particolare riferimento al traffico illecito di rifiuti su base transnazionale, sussistono rilevanti difficoltà nell'accertamento della sorte – solo potenziale, se la spedizione illecita viene intercettata prima che sia portata a termine – dei rifiuti trasportati in altri Stati, specialmente al di fuori dei confini dell'Unione europea<sup>19</sup>; ciò impedisce, evidentemente, di ricostruire, in termini eziologici, il nesso tra la specifica condotta illecita e lo stato di grave inquinamento in cui versano alcune aree del mondo. Per dare concretezza alla problematica in questione, basti evidenziare che, secondo recenti studi, circa il 60% della plastica presente

---

<sup>17</sup> Corte di giustizia, sent. 8 marzo 2022, *NE*, causa C-205/20; in argomento si rimanda a F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'Unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della Corte di giustizia*, in *Sist. pen.*, 26 aprile 2022.

<sup>18</sup> V. M. FAURE, *Effective, Proportional and Dissuasive Penalties*, cit., 264.

<sup>19</sup> Tale circostanza è evidenziata nei materiali divulgativi realizzati dalla già citata ENPE (v. Cap. II, par. 1), consultabili all'indirizzo [www.environmentalprosecutors.eu/waste-crime](http://www.environmentalprosecutors.eu/waste-crime).

nelle acque mondiali proviene dai cinque principali paesi asiatici di destinazione dei rifiuti di plastica esportati dall'Unione<sup>20</sup>.

Tali elementi danno conto della opportunità di costruire le fattispecie in esame quali ipotesi di pericolo astratto e, allo stesso tempo, fanno dubitare della minore gravità, in termini “gerarchici”, del fenomeno del traffico illecito di rifiuti rispetto alle ipotesi di pericolo concreto o di danno descritte all'art. 3 della direttiva<sup>21</sup>.

Fatta questa breve premessa in ordine al significato della locuzione «sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive», è necessario volgere lo sguardo agli esiti dell'armonizzazione realizzata con la direttiva 2008/99/CE: in proposito, è stato affermato che la già citata sentenza della Corte di giustizia del 23 ottobre 2007, nell'escludere che la determinazione del tipo e del livello delle sanzioni penali applicabili rientrasse nella competenza della Comunità, «ha certamente ridotto il potenziale impatto dirompente della direttiva 2008/99»<sup>22</sup>, dal momento che ha consentito, di fatto, l'introduzione di sanzioni relativamente lievi, in un settore, come quello ambientale, nel quale le pene sono tradizionalmente prive di un reale effetto deterrente.

Sebbene, infatti, l'eliminazione dell'obbligo di prevedere pene detentive per i casi più gravi non abbia concretamente influito sull'introduzione di tale tipologia di sanzione nei diversi Stati membri, vi sono significative differenze nelle cornici edittali previste: per quanto concerne le spedizioni illegali di rifiuti, come si è visto, la pena detentiva può arrivare fino sei anni in Italia (nel caso del delitto di cui all'art. 452 *quaterdecies*), mentre è fissata nel massimo a due anni in Francia, per giungere, infine, a un anno in Spagna.

---

<sup>20</sup> V. SWD (2020) 26 final, *Evaluation of Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste*, 40. I paesi asiatici in questione sono Cina, Filippine, Thailandia, Indonesia e Vietnam.

<sup>21</sup> La costruzione della fattispecie in termini di pericolo astratto si giustifica, infatti, alla luce della circostanza che l'ambiente è un bene collettivo, che solo eccezionalmente può essere offeso da una singola condotta (G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G. L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte Generale*, Milano, 2018, 248); nello stesso senso, valorizzando anche i profili relativi all'accertamento, A. NAPPI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2010, 78.

<sup>22</sup> G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona*, cit., secondo cui, in conseguenza della pronuncia del 23 ottobre 2007, la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente risulta «menomata».

Con il riferimento a «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive» si è infatti integralmente rimessa alla discrezionalità dei legislatori nazionali la scelta circa la tipologia e la misura della pena applicabile; tale discrezionalità si è altresì tradotta nella previsione di sanzioni pecuniarie estremamente diversificate, che arrivano – sempre con riferimento esclusivo al traffico transfrontaliero di rifiuti – ad un importo massimo di 26.000 euro per quanto riguarda l’ordinamento italiano, in relazione alla fattispecie di cui all’art. 259 TUA, mentre in Francia l’*amende* massima per il *délit* previsto dall’art. L 541-46, comma 1, n. 11 del Codice dell’ambiente è pari a 75.000 euro.

Tali asimmetrie sanzionatorie tra gli Stati membri rendono, peraltro, concreto il rischio di *forum shopping*<sup>23</sup>: è stato, infatti, rilevato che, se tale rischio può considerarsi pressoché nullo rispetto a quelle condotte che, ontologicamente, non consentono una scelta deliberata del *locus commissi delicti* (quale, ad esempio, la condotta illecita descritta dall’art. 3, lett. h, della direttiva 2008/99, consistente nel significativo deterioramento di «un habitat all’interno di un sito protetto»), non altrettanto si può dire di altre fattispecie, che si prestano a comportamenti opportunistici<sup>24</sup>.

È questo il caso della spedizione di rifiuti, cui si riferisce l’art. 3, lett. c) della direttiva, in relazione alla quale può assistersi al fenomeno del *cd. port hopping*: si tratta di una pratica posta in essere dagli operatori illegali, che evitano di far transitare i rifiuti attraverso *hub* situati in paesi in cui il livello di contrasto è elevato – sia in termini di controllo, che in termini di risposta repressiva – optando per porti o strade collocati in territori nei quali trova applicazione una disciplina meno rigorosa<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> V. G. GRASSO, *EU Harmonisation Competences in Criminal Matters and Environmental Crime*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, cit., 28.

<sup>24</sup> G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona*, cit.,

<sup>25</sup> Il tema del *port hopping* è stato declinato, in letteratura, con riferimento pressoché esclusivo ai diversi regimi di controllo istituiti a livello nazionale (K. OLLEY, *Illegal waste shipment: an overview*, in *Field Actions Science Reports*, 23, 2021, 29; T. SPAPENS, S. MEHLBAUM, R. NEVE, *Preventing illicit waste exports from the Netherlands to China*, in V. MITSILEGAS *et al.* (a cura di), *Transnational Crime. European and Chinese Perspectives*, New York, 2019, 215; L. BISSCHOP, *Transnational environmental crime: exploring (un)charted territory*, in M. COOLS *et al.* (a cura di), *EU Criminal Justice, Financial & Economic Crime: New Perspectives*, Anversa, 2011, 155). La Commissione europea ha

Possono, pertanto, condividersi le preoccupazioni espresse in dottrina in ordine all’impatto che le asimmetrie rinvenibili sul piano sanzionatorio tra i diversi Stati membri, determinate dall’assenza di «parametri quantitativi, che fungano da limite e da guida alla libertà dei legislatori nazionali»<sup>26</sup> in ordine alle sanzioni penali da introdurre, possono determinare rispetto al contrasto di forme di criminalità ambientale strutturalmente transfrontaliere.

Peraltro, il quadro sanzionatorio è ulteriormente complicato, quanto alle spedizioni illegali di rifiuti, dalla circostanza della previsione, all’art. 50 del regolamento (CE) n. 1013/2006, dell’obbligo di introdurre «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive» in relazione alle violazioni delle disposizioni dello stesso regolamento.

Ciò ha dato luogo a un panorama estremamente frammentato, a livello dei diversi Stati membri, quanto alla distinzione tra comportamenti penalmente rilevanti e illeciti soggetti alla sola sanzione amministrativa; la tecnica adoperata dal legislatore europeo nell’individuazione delle spedizioni illegali costituenti reato – mediante il generico rinvio all’art. 2, n. 35 del regolamento (CE) n. 1013/2006 e il riferimento a quantità “non trascurabili” di rifiuti<sup>27</sup> – non ha fornito indicazioni univoche agli Stati membri e ha fatto sì che la medesima condotta potesse essere considerata un illecito amministrativo in alcuni Stati membri, e un reato in altri; questo può, naturalmente, risultare anche in un ostacolo alla cooperazione giudiziaria in ambito penale.

Il rischio che un’unica condotta sia soggetta a sanzioni di diversa natura sussiste anche all’interno dei confini dei singoli Stati membri: si è infatti osservato che la direttiva impone di introdurre fattispecie penali a tutela dell’ambiente, ma non richiede che queste trovino concretamente

---

invece di recente evidenziato che il problema si pone, più in generale, con riferimento alla disciplina sostanziale applicabile (v. SWD (2021) 330 final, *Subsidiarity assessment Grid Accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on shipments of waste and amending Regulations (EU) No 1257/2013 and (EU) No 2020/1056*).

<sup>26</sup> G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona*, cit.,

<sup>27</sup> V. *supra*, cap. II, par. 3.1.

applicazione nei singoli casi<sup>28</sup>; pertanto, in molti Stati si è introdotto un arsenale sanzionatorio che combina sanzioni amministrative e penali, senza che siano tuttavia fissati criteri chiari, idonei a guidare le autorità competenti nella scelta della sanzione applicabile nel caso concreto<sup>29</sup>.

## **2. La cooperazione investigativa e giudiziaria**

### **2.1. Eurojust e il coordinamento investigativo**

La realizzazione degli obiettivi individuati dal regolamento (CE) n. 1013/2006 e dalla direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente – oltre che, in ultima istanza, degli obiettivi di circolarità che l'UE ha deciso di perseguire – non può che passare per l'effettiva applicazione della disciplina che regola le spedizioni di rifiuti e per un efficace contrasto alle condotte illecite realizzate su base transfrontaliera.

In proposito l'art. 50 del regolamento, rubricato «Misure di esecuzione negli Stati membri», oltre a imporre agli Stati l'introduzione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per il caso di violazioni delle disposizioni dello stesso regolamento, richiede altresì l'adozione di «tutte le misure necessarie» a garantire l'attuazione della disciplina eurounitaria in materia di spedizioni di rifiuti.

Con l'approvazione del regolamento si è, difatti, enfatizzata l'importanza dello svolgimento di ispezioni presso stabilimenti, imprese e

---

<sup>28</sup> V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 219, ove è affrontato il tema del rispetto del divieto di *bis in idem* nelle ipotesi in questione.

<sup>29</sup> Tanto è stato messo in luce anche nel Rapporto del Gruppo per le questioni generali, valutazione compresa (GENVAL) del Consiglio, nel quale si è evidenziato che uno dei profili problematici dell'attuale configurazione della tutela penale dell'ambiente in Europa è da ravvisare nella mancanza di una chiara distinzione tra sanzioni amministrative e penali, in assenza di criteri definiti per determinare quale regime debba essere applicato. Si è, infatti, rilevato che in alcuni Stati membri le misure di diritto penale sono applicate in casi limitati e le questioni ambientali sono trattate quasi esclusivamente da enti amministrativi. Le spiegazioni fornite dalle autorità nazionali in ordine a tale stato di cose sono legate soprattutto agli standard probatori propri del processo penale, o, più in generale, alla considerazione che l'applicazione di sanzioni amministrative è considerata meno problematica e più efficace, anche tenuto conto dei tempi del processo penale (v. *Final report on the 8th round of mutual evaluations on «The practical implementation and operation of the European polices on preventing and combating Environmental Crime»*, consultabile all'indirizzo [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)).



intermediari e dell'effettuazione di controlli a campione sulle movimentazioni di rifiuti, nonché sul relativo recupero o smaltimento, quali misure appropriate al fine di garantire il rispetto delle disposizioni in materia di spedizioni<sup>30</sup>.

Dal 2014, gli Stati membri sono, peraltro, chiamati a predisporre dei veri e propri piani di ispezione, fondati su una valutazione dei rischi che tenga conto di flussi specifici di rifiuti e di provenienze specifiche di spedizioni illegali, individuati attraverso l'analisi di dati investigativi – come quelli riguardanti indagini di polizia e di autorità doganali – e l'analisi delle attività criminali. Tale valutazione del rischio è funzionale a determinare il numero minimo di ispezioni necessarie, compresi i controlli fisici di stabilimenti, intermediari e spedizioni di rifiuti<sup>31</sup>.

Particolare enfasi è posta sulla necessità di una efficace cooperazione tra Stati membri, che consenta di prevenire e individuare le spedizioni illegali: a tal fine, gli Stati sono tenuti a scambiarsi informazioni utili relative alle spedizioni di rifiuti, ai flussi di rifiuti, agli operatori e agli impianti e a condividere esperienze e conoscenze sulle misure di esecuzione, compresa la valutazione del rischio effettuata nell'ambito dei Piani di ispezione nazionali<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> L'art. 50, par. 4, reg. (CE) n. 1013/2006 chiarisce che «le ispezioni sulle spedizioni comprendono la verifica di documenti, l'accertamento delle identità e, se del caso, il controllo fisico dei rifiuti». Una proposta più severa – sorta nel Parlamento europeo – consistente nel prescrivere una quota minima di controlli fisici dei rifiuti è stata invece respinta nel corso dell'iter legislativo (T. ORMOND, *Nuovo Regolamento*, cit., 422).

<sup>31</sup> I piani di ispezione sono stati introdotti dal legislatore europeo con il Regolamento (UE) n. 660/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti. Nel piano d'ispezione devono figurare i seguenti elementi: a) gli obiettivi e le priorità delle ispezioni; b) la zona geografica a cui si riferisce il piano d'ispezione; c) le informazioni sulle ispezioni che si prevede eseguire, compresi i controlli fisici; d) i compiti assegnati a ciascuna autorità coinvolta nelle ispezioni; e) gli accordi relativi alla cooperazione tra le autorità coinvolte nelle ispezioni; f) le informazioni sulla formazione degli ispettori in materia di aspetti attinenti alle ispezioni; e g) le informazioni sulle risorse umane, finanziarie e di altro genere per l'attuazione dei piani di ispezione. Per quanto concerne l'Italia, il “Piano nazionale delle ispezioni di stabilimenti, imprese, intermediari e commercianti in conformità dell'art. 34 della direttiva 2008/98/CE” è stato adottato nel 2016, con DM dell'allora Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; per approfondimenti, si rinvia a B. BIANCANIELLO, *Spedizioni di rifiuti: Piano Nazionale delle Ispezioni e ruolo delle Dogane*, in *Ambiente & sviluppo*, 3, 2017.

<sup>32</sup> V. art. 50, par. 5, reg. (CE) n. 1013/2006.

Nel contesto in esame è in effetti fisiologica, data la natura transnazionale delle spedizioni oggetto di regolamentazione, la necessità di un coordinamento tra le autorità competenti dei diversi Stati coinvolti, al fine di disporre di un quadro efficace dei reati per cui si procede, nonché di evitare di vanificare gli sforzi profusi nelle indagini a causa di operazioni condotte in modo frammentario ad opera di diversi soggetti.

Peraltro, la stessa introduzione di un obbligo di incriminazione di matrice sovranazionale – nei termini più diffusamente illustrati in precedenza<sup>33</sup> – è in grado di determinare l'apertura di plurimi procedimenti penali paralleli in diversi Stati membri, in virtù di plurime legittimazioni statali in ordine al perseguimento del medesimo fatto; il coordinamento investigativo può allora consentire di prevenire il verificarsi di tale fenomeno.

Quanto al coordinamento investigativo a livello europeo, un ruolo primario è assegnato a Eurojust: come noto, tale organo è stata istituito nel 2002 al fine di garantire il coordinamento e la collaborazione giudiziaria tra le autorità nazionali nelle attività di contrasto del terrorismo e delle forme gravi di criminalità organizzata che interessino più di un paese dell'UE<sup>34</sup>.

L'idea di istituire una struttura centralizzata per la cooperazione giudiziaria nasce già nel 1999 – nell'ambito della riunione del Consiglio europeo tenutasi a Tampere con l'obiettivo di porre le basi per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea<sup>35</sup> – anche al fine di affiancare alla già esistente Europol, operante nell'ambito del coordinamento delle forze di polizia<sup>36</sup>, una unità *ad hoc* che si occupasse di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri.

---

<sup>33</sup> V. cap. II, par. 2.

<sup>34</sup> Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità.

<sup>35</sup> V. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere, n. 46. La creazione di Eurojust rappresenta «una piccola rivoluzione» secondo A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Milano, 2007, 384.

<sup>36</sup> Istituita con atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un ufficio europeo di polizia.

Il principale elemento di novità, rispetto alle forme di coordinamento preesistenti, risiede proprio nella creazione una struttura giudiziaria sovranazionale con uffici dedicati: mentre, infatti, la Rete giudiziaria europea – con cui, peraltro, Eurojust coopera stabilmente – rappresenta un network informale costituito da punti di contatto dislocati nei diversi Stati europei, con il compito di agevolare, sotto il profilo informativo, linguistico e operativo, la cooperazione tra le diverse autorità nazionali<sup>37</sup>, Eurojust è stata dotata di personalità giuridica e di una sede stabile, a l’Aja, presso la quale ciascuno Stato è tenuto a distaccare il proprio componente nazionale, designandolo tra giudici, magistrati del pubblico ministero o soggetti dotati di pari prerogative secondo l’ordinamento interno<sup>38</sup>.

Con il Trattato di Lisbona, Eurojust ha ricevuto formale riconoscimento anche nel diritto primario dell’Unione: l’art. 85 TFUE ha infatti previsto la possibilità di dotare tale organo di poteri incisivi, tra cui: «a) l’avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione; b) il coordinamento di indagini ed azioni penali di cui alla lettera a); c) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione di conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea». Si è inoltre attribuito al Parlamento europeo e al Consiglio, il potere di rideterminare, tramite regolamento, «la struttura, il funzionamento, la sfera d’azione e i compiti» di Eurojust.

---

<sup>37</sup> V. Decisione 2008/976/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa alla Rete giudiziaria europea. In base all’art. 4, parr. 2 e 3 della decisione, «i punti di contatto forniscono alle autorità giudiziarie locali dei rispettivi Stati membri, nonché ai punti di contatto e alle autorità giudiziarie locali degli altri Stati membri le informazioni giuridiche e pratiche necessarie per consentire loro di approntare efficacemente le richieste di cooperazione giudiziaria ovvero per migliorare quest’ultima in generale». Inoltre, «al loro rispettivo livello, i punti di contatto partecipano a e promuovono l’organizzazione di sessioni di formazione sulla cooperazione giudiziaria destinate alle autorità competenti del proprio Stato membro, se del caso in cooperazione con la Rete europea di formazione giudiziaria». In argomento si veda H. SATZGER, *International and European Criminal Law*, Monaco, 2012, 112.

<sup>38</sup> Quanto alla struttura di Eurojust, ci si limita, in questa sede, a evidenziare che il collegio è costituito dai diversi membri nazionali, mentre i singoli membri nazionali e i loro assistenti compongono il cd. *desk* del singolo Stato membro.

Al contempo, come noto, il Trattato di Lisbona ha fornito, con l'art. 86 TFUE, una base giuridica per l'istituzione della Procura europea, della cui necessità si era a lungo dibattuto; allo scopo di dare attuazione a tali previsioni, la Commissione europea ha presentato, nel 2013, un pacchetto legislativo contenente, accanto alla proposta di regolamento dedicata alla rivisitazione della disciplina di Eurojust, la proposta relativa alla creazione della Procura europea (EPPO) e quella relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale<sup>39</sup>.

Come è stato evidenziato, il percorso legislativo dei due strumenti è stato accidentato, a causa di diversi ostacoli che ne hanno rallentato l'adozione; proprio il regolamento relativo a Eurojust, che «poteva inizialmente sembrare quello destinato ad un cammino più semplice è stato invece l'ultimo in ordine di tempo ad essere adottato»<sup>40</sup>.

Tralasciando, per il momento, i profili di interazione tra le competenze attribuite rispettivamente ad Eurojust e a EPPO – sulle quali ci si soffermerà nel prosieguo – merita evidenziare che il Regolamento (UE) 2018/1727 del 14 novembre 2018 ha trasformato Eurojust in Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, la quale «sostituisce e succede all'unità Eurojust», conservandone il nome (Eurojust) e la personalità giuridica (art. 1). Non si tratta di un mero cambiamento di *status*, bensì di un mutamento che incide sulla fisionomia di Eurojust, al fine di dare attuazione,

---

<sup>39</sup> Direttiva (UE) 2017/1371, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

<sup>40</sup> Così L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull'ordinamento italiano*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 1, 46; per quanto concerne il regolamento EPPO, dopo un negoziato protrattosi per circa quattro anni, constatata l'impossibilità di raggiungere l'unanimità in seno al Consiglio, si è pervenuti all'adozione soltanto attraverso il ricorso alla speciale procedura di cooperazione rafforzata prevista dall'art. 86 TFUE, alla quale hanno partecipato 20 Stati membri (oggi divenuti 22). Quanto al regolamento Eurojust, i ritardi nell'approvazione sono stati invece dovuti alla necessità di tener conto di talune soluzioni adottate nel nuovo regolamento Europol del 2016, nonché del rinnovato quadro normativo europeo in materia di protezione dei dati personali. Si è, infine, pervenuti all'adozione del regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio.

seppure con significativo ritardo, alle disposizioni contenute nell'art. 85 TFUE<sup>41</sup>.

La *mission* di Eurojust, descritta dall'art. 2 del regolamento, consiste nel sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale in relazione a gravi forme di criminalità che interessino due o più Stati membri o che richiedano «un'azione penale su basi comuni»: tale locuzione deve intendersi riferita ai casi che coinvolgano uno Stato membro e un paese terzo, ovvero anche un singolo Stato membro, laddove il reato determini ripercussioni anche a livello dell'Unione<sup>42</sup>.

Con riferimento alle attività ricondotte dal regolamento alla competenza di Eurojust, in dottrina è stata elaborata una distinzione tra funzioni “operative”, da un lato, e “non operative” (o “strategiche”), dall'altro<sup>43</sup>. Le funzioni operative di Eurojust sono elencate all'art. 4 e consistono, essenzialmente, in attività di supporto – ad esempio, nella forma di sostegno operativo, tecnico e finanziario alle operazioni e indagini transfrontaliere degli Stati membri – e di coordinamento alle autorità procedenti: in particolare, l'Agenzia può invitare le autorità competenti degli Stati membri interessati a istituire una squadra investigativa comune<sup>44</sup> e, con

---

<sup>41</sup> Così L. CAMALDO, *La metamorfosi di Eurojust in Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione giudiziaria penale*, in *Cass. pen.*, 2019, 7, 2708.

<sup>42</sup> V. considerando n. 11 del regolamento. A questo proposito, l'art. 3, par. 5, dispone: «su richiesta dell'autorità competente di uno Stato membro, Eurojust può prestare sostegno anche qualora le indagini e le azioni penali interessino unicamente lo Stato membro in questione e un paese terzo, se con tale paese è stato concluso un accordo di cooperazione o altra modalità di cooperazione ai sensi dell'articolo 52, o qualora in un caso particolare sussista un interesse essenziale a prestare tale sostegno», mentre il par. 6 recita: «su richiesta dell'autorità competente di uno Stato membro o della Commissione, Eurojust può prestare sostegno qualora le indagini e le azioni penali interessino unicamente lo Stato membro in questione, ma abbiano ripercussioni a livello dell'Unione. Prima di agire su richiesta della Commissione, Eurojust consulta l'autorità competente dello Stato membro interessato. Tale autorità competente può, entro un termine fissato da Eurojust, opporsi all'esecuzione della richiesta da parte di Eurojust, motivando in ogni caso la sua posizione».

<sup>43</sup> Tale distinzione, che si trae dagli artt. 4 e 5 del regolamento, è formulata da MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 234.

<sup>44</sup> Le squadre investigative comuni, formate da forze di polizia e magistrati del pubblico ministero, possono essere costituite laddove i fatti oggetto di accertamento presentino il requisito della “transnazionalità”; merita rilevare che il termine non si riferisce necessariamente al luogo di commissione del reato, bensì alla multiterritorialità dell'attività investigativa da porre in essere: la costituzione della squadra investigativa comune presuppone infatti che la modalità dell'accertamento del fatto – sia con riferimento ai soggetti

riguardo all'eventualità dell'avvio di procedimenti penali paralleli, può richiedere a uno Stato di accettare che un'altra autorità è più indicata a perseguire un determinato reato; in caso di disaccordo su tale ultimo profilo, Eurojust può formulare un parere scritto da trasmettere agli Stati membri interessati.

Come nel precedente assetto, Eurojust non ha invece poteri diretti nell'ambito delle indagini nazionali in corso: in base al regolamento, l'Agenzia può solo "chiedere" alle autorità nazionali di fare o accettare qualcosa, ma non può vincolarle in alcun modo, né risulta dotata di autonomi poteri autoritativi o giudiziari<sup>45</sup>; anche l'eventuale parere reso in caso di procedimenti penali paralleli non ha carattere vincolante per gli Stati coinvolti<sup>46</sup>: sebbene, come si è visto, il Trattato di Lisbona consentisse al legislatore europeo di attribuire all'Agenzia il potere di comporre i conflitti di giurisdizione, allo stato attuale mancano, a livello europeo, regole certe finalizzate ad affrontare tale problematica<sup>47</sup>.

Quanto alle funzioni "non operative" attribuite ad Eurojust, esse ruotano essenzialmente intorno alla raccolta di dati e alla diffusione di informazioni in merito alle materie di sua competenza: l'Agenzia, al pari di Europol, gode infatti di un punto di osservazione privilegiato in ordine alla criminalità transfrontaliera e alle relative strategie di contrasto. Nel caso di

---

sottoposti a indagine, al corpo del reato o altre cose pertinenti a esso, sia al reperimento di fonti ed elementi di prova – richieda il compimento di atti di indagine oltre i confini di uno Stato. Per approfondimenti, anche in ordine alla utilizzabilità di elementi probatori acquisiti all'estero dalle squadre investigative comuni e al rispetto delle garanzie procedurali, si rimanda a G. BARROCU, *Le speciali tecniche di investigazione nel contesto europeo*, in *Cass. pen.*, 2020, 3, 1325.

<sup>45</sup> Eurojust non può, dunque, disporre l'arresto di soggetti indagati, né atti di ispezione o perquisizione, o, ancora, promuovere proprie indagini o azioni penali. (MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 236).

<sup>46</sup> V. considerando n. 14 del regolamento.

<sup>47</sup> In proposito, si è evidenziato che l'art. 82, par. 1, lett. b), TFUE attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare misure volte a «prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri», ma gli Stati membri sono riluttanti all'introduzione di regole vincolanti in materia; pertanto, allo stato attuale, l'unico rimedio è rappresentato, in un'ottica *ex post*, dal principio del *ne bis in idem* (MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 203). Per un inquadramento generale del problema dei conflitti di giurisdizione nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia si veda M. WASMEIER, *The Choice of Forum by the European Public Prosecutor*, in L. H. ERKELENS, A. W. H. MEIJ, M. PAWLIK (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, L'Aia, 2015, 141.

Eurojust, tali attività si concretizzano nell'organizzazione di riunioni periodiche, che consentono alle autorità nazionali di confrontarsi, discutendo di problematiche ricorrenti nel campo della cooperazione giudiziaria. Inoltre, in virtù della sua posizione centrale nel campo della giustizia penale e dell'*enforcement*, Eurojust è in grado di esercitare ulteriori funzioni "strategiche": *in primis*, svolge un ruolo di catalizzatore nel processo di formazione della fiducia reciproca tra le autorità nazionali, proprio attraverso la creazione di punti di contatto e l'organizzazione di momenti di confronto tra gli attori coinvolti; ancora, si occupa di monitorare l'efficacia di alcuni istituti di cooperazione giudiziaria, come il mandato di arresto europeo.

Tuttavia, le funzioni svolte da Eurojust possono essere apprezzate maggiormente se calate nel contesto delle diverse materie affidate alla sua competenza: nel nuovo assetto normativo, le attribuzioni di Eurojust sono individuate dall'art. 3, par. 1, il quale fa riferimento alle «forme gravi di criminalità» elencate nell'allegato 1 al regolamento, coincidenti con le aree di criminalità descritte dal regolamento (UE) 2016/794, istitutivo dell'Agencia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol): le due agenzie operano, pertanto, nello stesso perimetro. Tra le materie di competenza di Eurojust ed Europol figura la «criminalità ambientale», nella quale rientra senz'altro il traffico illecito di rifiuti, sebbene non compaia tra le ipotesi di traffico espressamente menzionate nell'allegato 1<sup>48</sup>.

Prendendo le mosse dalle funzioni definibili come "non operative" svolte dall'Agencia nell'ambito del contrasto alla criminalità ambientale transfrontaliera, devono essere senz'altro menzionati i rapporti elaborati da Eurojust, cui si è già fatto riferimento<sup>49</sup>, nei quali sono illustrate le attività

---

<sup>48</sup> L'allegato 1 del regolamento elenca, infatti, tra le forme gravi di criminalità di competenza di Eurojust – per ovvie ragioni – una nutrita serie di ipotesi di traffico (traffico di stupefacenti; traffico di veicoli rubati; traffico illecito di organi e tessuti umani; traffico illecito di beni culturali; traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi), facendo espresso riferimento anche a fattispecie riconducibili alla materia ambientale (traffico illecito di specie animali protette; traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette) senza menzionare, tuttavia, il traffico illecito di rifiuti.

<sup>49</sup> V. *supra*, cap. I, par. 3.

svolte, le linee di tendenza e le criticità individuate nella repressione dei reati ambientali a livello europeo.

In particolare, il primo report, risalente al 2014 e focalizzato sulle fattispecie di traffico illecito di rifiuti e di specie protette, è stato predisposto tenendo conto delle informazioni raccolte tramite un questionario somministrato agli Stati membri e dei risultati di una riunione strategica organizzata presso la sede di Eurojust nel 2013<sup>50</sup>; le conclusioni contenute nel rapporto sono state nel complesso confermate in un successivo documento, pubblicato nel 2021, nel cui ambito sono state formulate talune raccomandazioni per un più efficace contrasto agli illeciti ambientali<sup>51</sup>.

Sempre tra le funzioni non operative, deve menzionarsi la designazione di un *contact point* per i reati ambientali, intervenuta nel luglio 2014: si tratta di uno dei membri nazionali di Eurojust, il cui ruolo è prevalentemente strategico, dal momento che i singoli casi di criminalità ambientale continuano a essere trattati dal *desk* nazionale di volta in volta competente. L'idea alla base dell'istituzione di tale figura è quella di garantire un adeguato livello di attenzione rispetto alla materia ambientale, nonché di assicurare la presenza di un referente, dotato di competenze specialistiche, che possa interfacciarsi con gli *stakeholders* laddove sorgano questioni legate alla criminalità ambientale. Il *contact point* assicura inoltre la cooperazione tra Eurojust e altri attori coinvolti nel contrasto ai reati ambientali, quali Europol e la Rete europea dei procuratori ambientali (ENPE), cui saranno dedicati ulteriori brevi cenni nel prosieguo<sup>52</sup>.

Passando ad esaminare le funzioni “operative” espletate dall'Agenzia in campo ambientale, pare utile richiamare alcuni dati riportati nell'ultimo rapporto pubblicato da Eurojust, che mettono in luce quanto sia stata finora

---

<sup>50</sup> V. Eurojust «*Strategic Project on environment crime*», pubblicato il 21 novembre 2014 e consultabile al seguente indirizzo: <https://www.eurojust.europa.eu/publication/strategic-project-environment-crime>.

<sup>51</sup> V. Eurojust «*Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*», pubblicato il 29 gennaio 2021 ([www.eurojust.europa.eu/publication/report-eurojusts-casework-environmental-crime](http://www.eurojust.europa.eu/publication/report-eurojusts-casework-environmental-crime)).

<sup>52</sup> V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *The Role of EU Agencies in Fighting Transnational Environmental Crime. New Challenges for Eurojust and Europol*, Leida, 2017, 72. In prospettiva, il *contact point* dovrebbe inoltre favorire la condivisione di esperienze e di *best practice* con gli operatori e gli *stakeholders*.



limitata l'attività svolta in questo settore: dal 2014 al 2018, sono stati affrontati dall'Agenzia soltanto 57 casi riferibili alla criminalità ambientale, la metà dei quali relativi al traffico di fauna selvatica e di rifiuti. Questo numero rappresenta una quota inferiore all'1% dei casi trattati da Eurojust nello stesso periodo, ed è stato ritenuto insoddisfacente, a fronte di un fenomeno che, secondo le stime più recenti, rappresenta la quarta attività criminale al mondo, con un giro d'affari stimato in 258 miliardi di dollari l'anno<sup>53</sup>.

Molteplici sono state, infatti, le criticità riscontrate: anzitutto, una scarsa conoscenza, a livello teorico e pratico, del quadro regolatorio europeo in materia di reati ambientali, dovuta alla circostanza che tale tipologia di illeciti non è frequentemente affrontata dalle autorità nazionali specializzate in criminalità organizzata transnazionale<sup>54</sup>; a ciò si accompagna una diffusa riluttanza, da parte delle medesime autorità, ad essere attivamente coinvolte in indagini di respiro internazionale: in un caso, relativo al commercio illecito di oli combustibili, le autorità dei diversi paesi interessati hanno ad esempio declinato la proposta, avanzata dallo Stato che aveva sottoposto il caso a Eurojust, di partecipare a una riunione di coordinamento<sup>55</sup> e di istituire una squadra investigativa comune.

Eppure, in più occasioni le squadre investigative comuni hanno dimostrato la propria efficacia nel settore ambientale: in un caso, concernente il commercio illecito di uova di volatili selvatici, Eurojust ha coordinato le autorità nazionali di Regno Unito, Svezia e Finlandia, favorendo lo scambio di informazioni e assicurando sostegno finanziario alle attività della squadra

---

<sup>53</sup> V. «*Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*», cit., 7.

<sup>54</sup> Peraltro, soltanto pochi Stati membri – come Francia, Paesi Bassi e Svezia – hanno scelto di dotarsi di pool di procuratori specializzati in materia ambientale (K. OLLEY, *Illegal waste shipment: an overview*, cit., 27).

<sup>55</sup> Le riunioni di coordinamento sono organizzate da Eurojust per stimolare lo scambio di informazioni e per coadiuvare le autorità nazionali nel raggiungimento di un accordo sulle modalità della cooperazione. Un servizio fondamentale fornito durante le riunioni di coordinamento è la traduzione simultanea, che consente ai partecipanti di comunicare direttamente tra loro, permettendo così una migliore comprensione dei rispettivi ordinamenti. In argomento, si veda F. LO VOI, F. GIUFFRIDA, *The Dual Role of Eurojust in the Fight Against Transnational Crime: An Overview*, in *The European Review of Organised Crime*, 1, 2014, 132.

investigativa comune, nell'ambito della quale è stato pertanto possibile avvalersi della consulenza di un esperto.

Una vicenda più recente testimonia le potenzialità delle squadre investigative sotto il profilo della concertazione: nel 2018, un'azienda produttrice di mangimi nei Paesi Bassi è stata sospettata di miscelare rifiuti nei mangimi per animali, i quali venivano poi certificati come sicuri per il consumo e posti in commercio. Le autorità di Paesi Bassi e Belgio hanno avviato indagini parallele e, su richiesta delle autorità olandesi, sono stati coinvolti i *desk* nazionali di Eurojust per offrire supporto nelle attività di indagine transfrontaliere. È stata quindi istituita una squadra investigativa comune tra Paesi Bassi e Belgio, con il supporto di Eurojust e la partecipazione di Europol: la squadra ha sviluppato la strategia di indagine congiunta e ha organizzato un *action day* internazionale, in Belgio e in Olanda, nel corso del quale gli stabilimenti della società sottoposta ad indagine sono stati chiusi e i beni del principale indagato, nonché della società olandese a questi riconducibile, sono stati confiscati. L'efficacia dell'*action day* è stata determinata dall'approccio multidisciplinare adottato, attraverso il coinvolgimento di autorità dotate di diverse *expertise*; a ben vedere, infatti, le investigazioni in materia ambientale sono caratterizzate da un elevato tasso di multidisciplinarietà, che comporta maggiori difficoltà nell'individuazione delle competenze delle diverse autorità coinvolte, specialmente durante il processo di cooperazione transfrontaliera<sup>56</sup>. Anche per questo motivo, si incoraggia il ricorso a forme di coordinamento tra le autorità giudiziarie e amministrative, con l'ausilio di Eurojust, fin dalle prime fasi delle indagini, al fine di garantire un effettivo scambio di informazioni e l'individuazione degli strumenti più idonei a realizzare la cooperazione tra le autorità coinvolte.

---

<sup>56</sup> Nel Rapporto del 2021 si fa riferimento al «*risk of confusion*» derivante dalle diverse competenze attribuite alle autorità a livello nazionale, portando l'esempio di un caso, relativo al commercio illegale di pesticidi, in cui l'esecuzione di misure adottate da un altro Stato membro è stata richiesta all'autorità nazionale per l'ambiente – competente in ordine al reato in questione – sebbene detta autorità non fosse dotata dei poteri investigativi e coercitivi necessari per eseguire le misure richieste (nel caso di specie, arresti, interrogatori, perquisizioni e sequestro di documenti). Per questo motivo, la richiesta è stata respinta.

## **2.2. Il (futuribile) ruolo dell'EPPO nel contrasto alla criminalità ambientale**

### **2.2.1. Origini e struttura della Procura europea**

Nello scenario appena delineato si colloca ormai da qualche anno la Procura Europea, istituita con regolamento (UE) 2017/1939<sup>57</sup> – e operativa dal 1° giugno 2021<sup>58</sup> – nell'ottica di dare avvio a una nuova fase nella progressiva attuazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso il distacco dal modello della cooperazione, di cui Eurojust costituisce espressione, in favore di forme sempre più pregnanti di integrazione<sup>59</sup>.

Come si è avuto modo di constatare, infatti, l'intervento di Eurojust non incide sulla riferibilità delle indagini ai singoli uffici dei diversi Stati coinvolti, i quali si coordinano, per il tramite dell'Agenzia, attraverso scambi di informazioni, riunioni programmatiche o squadre comuni per il compimento di determinate operazioni.

A livello europeo si era tuttavia affermata l'esigenza di rafforzare lo strumentario di contrasto ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione: in tale ambito, infatti, l'intervento dei singoli Stati si era dimostrato frammentario e spesso incapace di intercettare la dimensione transfrontaliera delle condotte illecite. Anche le forme di coordinamento realizzate grazie all'intermediazione di organismi dell'Unione come Eurojust, Europol e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) – sulla cui attività si tornerà in seguito – si erano dimostrate inefficaci rispetto all'obiettivo della repressione delle frodi transfrontaliere, in ragione dell'emersione di una serie di problemi e limitazioni legate soprattutto alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni.

---

<sup>57</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).*

<sup>58</sup> Con Decisione di esecuzione (UE) 2021/856 della Commissione del 25 maggio 2021 è stata infatti fissata nel 1° giugno 2021 la data a partire dalla quale la Procura europea ha assunto i compiti di indagine e azione penale ad essa conferiti dal regolamento (UE) 2017/1939.

<sup>59</sup> Così R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.

Allo stesso tempo, il processo che ha condotto all'istituzione di un organo europeo deputato allo svolgimento dell'attività investigativa è stato tutt'altro che privo di difficoltà: l'idea, maturata inizialmente in ambito accademico e compendiata nel «*Corpus juris* contenente norme penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»<sup>60</sup>, si è concretizzata, con il Trattato di Lisbona, nella previsione dell'art. 86 TFUE, il quale attribuisce al Consiglio il potere di istituire una Procura europea «a partire da Eurojust», deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, con lo scopo di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

In disparte la questione relativa al significato del riferimento a Eurojust, nell'ambito della norma citata – che varrebbe esclusivamente a rimarcare la natura giurisdizionale, e non meramente amministrativa, di EPPO<sup>61</sup> –, la possibilità di costituire un organo europeo dotato del potere di adottare provvedimenti nei confronti degli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione è stata salutata come una «rivoluzione copernicana»<sup>62</sup>; ciononostante – o, anzi, proprio per tale ragione – alla

---

<sup>60</sup> Il riferimento è al “*Corpus Juris*” portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l’Union européenne, elaborato da un gruppo di studiosi guidati da M. Delmas-Marty e predisposto in due versioni, rispettivamente nel 1997 e nel 2000; nel progetto si proponeva di scindere la fase delle indagini – affidata all’ufficio europeo – dall’esercizio della giurisdizione, destinata ad avere luogo dinanzi ai giudici nazionali. Per la seconda versione del suddetto documento (il cd. *Corpus juris 2000*), si veda M. DELMAS-MARTY, J.A.E. VERVAELE (a cura di), *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000. Come noto, la proposta era poi stata abbracciata dalla Commissione europea, la quale, attraverso la presentazione del *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea*, aveva inteso stimolare una riflessione, a livello dell’Unione, circa l’opportunità di armonizzare la tutela penale in materia di interessi finanziari europei e di creare un organo inquirente *ad hoc*. Per maggiori approfondimenti, si rinvia a L. CAMALDO (a cura di), *L’istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione Europea*, Torino, 2014.

<sup>61</sup> Sul punto, si veda F. LO VOI, *Il difficile percorso per la creazione del pubblico ministero europeo “a partire da Eurojust”*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, 665; l’autore evidenzia che il richiamo in questione avrebbe potuto essere omissso dal legislatore europeo, dal momento che l’art. 85 TFUE, collocato immediatamente prima della disposizione relativa alla Procura europea, si riferisce ad Eurojust, individuandone settori di intervento e competenze: da ciò si ricava che i due organi sono destinati a coesistere, e non a confluire in un’unica struttura.

<sup>62</sup> In questi termini si esprime F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?*, www.ceps.eu, 2017.

presentazione della proposta di regolamento, nel 2013<sup>63</sup>, sono seguite lunghe trattative, che non hanno tuttavia condotto al raggiungimento della unanimità richiesta ai fini dell'approvazione dell'atto<sup>64</sup>.

Per questo motivo, si è reso necessario il ricorso allo strumento della cooperazione rafforzata – espressamente previsto dall'art. 86 TFUE nell'ipotesi di mancanza di unanimità<sup>65</sup> – e si è, infine, giunti all'approvazione del regolamento (UE) 2017/1939<sup>66</sup>.

Sebbene una analisi dettagliata delle disposizioni del regolamento istitutivo dell'EPPO esuli dall'oggetto della presente trattazione, si reputa opportuno tratteggiarne brevemente struttura e competenze, al fine di meglio inquadrare le potenzialità del nuovo organo europeo con riferimento alla repressione della criminalità ambientale transfrontaliera.

Anzitutto, deve rilevarsi che la Procura europea è dotata di una struttura *sui generis*: pur costituendo, infatti, un ufficio unitario, dotato di

---

<sup>63</sup> V. Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM (2013) 534. Per una analisi complessiva dei contenuti della proposta si rimanda a A. DAMASKOU, *The European Public Prosecutor's Office. A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, 1, 126.

<sup>64</sup> Le difficoltà incontrate nel corso delle trattative sono testimoniate dall'attivazione, ad opera dei parlamenti di undici Stati membri, della procedura di cd. "cartellino giallo" – prevista dall'art. 7, par. 2, del protocollo n. 2 ai trattati istitutivi, relativa al rispetto del principio di sussidiarietà – che ha imposto alla Commissione una revisione della propria proposta. Si tratta della seconda occasione in cui è stata raggiunta la soglia di voti necessaria per l'attivazione del meccanismo in questione. Dopo un attento esame dei pareri motivati presentati dai parlamenti nazionali, la Commissione ha concluso che la proposta di regolamento EPPO era conforme al principio di sussidiarietà e ha deciso di mantenere ferma la proposta, impegnandosi a tenere in debito conto le osservazioni ricevute. Per una dettagliata ricostruzione del processo che ha condotto all'approvazione del regolamento, si rinvia a P. CSONKA, A. JUSZCZAK, E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *Eu crim*, 2017, 3, 125.

<sup>65</sup> In particolare, il 7 febbraio 2017 il Consiglio ha registrato l'assenza di unanimità sul progetto di regolamento. Ai sensi dell'art. 86, paragrafo 1, secondo comma, del TFUE, un gruppo di 17 Stati membri ha chiesto, con lettera del 14 febbraio 2017, che il progetto di regolamento fosse deferito al Consiglio europeo. Il progetto di regolamento è stato discusso dal Consiglio europeo il 9 marzo 2017, il quale ha rilevato un disaccordo ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 1, terzo comma, del TFUE. Il 3 aprile 2017, sedici Stati membri (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Germania, Grecia, Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia) hanno notificato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione la loro volontà di istituire la Procura europea nell'ambito di una cooperazione rafforzata. Successivamente, la Lettonia, l'Estonia, l'Austria e l'Italia hanno manifestato l'intenzione di partecipare all'istituzione della cooperazione rafforzata.

<sup>66</sup> Ad oggi, partecipano alla cooperazione rafforzata 22 Stati membri; hanno invece scelto di non aderire all'EPPO Danimarca, Ungheria, Irlanda, Polonia e Svezia.

personalità giuridica, esso è articolato su due livelli<sup>67</sup>. Il livello centrale, con sede a Lussemburgo, si compone del procuratore capo europeo, dei procuratori europei<sup>68</sup> – uno per Stato membro, due dei quali sono designati come sostituti del procuratore capo europeo –, nonché del collegio dell’EPPO, formato dal procuratore capo europeo e da un procuratore europeo per Stato membro<sup>69</sup>. Al livello centrale operano inoltre le camere permanenti – composte dal procuratore capo europeo, o uno dei suoi sostituti, e due procuratori europei – cui è attribuito il fondamentale ruolo di monitorare e indirizzare le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati, nonché di assumere decisioni su una nutrita serie di questioni, tra cui la scelta in ordine all’esercizio dell’azione penale e l’archiviazione dei casi di competenza dell’EPPO.

Il livello decentrato è, appunto, costituito dai Procuratori europei delegati (PED), nominati dal collegio dell’EPPO, su designazione degli Stati membri, tra i membri attivi delle procure o della magistratura; si tratta di figure dotate di un ruolo primario nell’ambito del funzionamento dell’ufficio di procura europeo, dal momento che, pur agendo per conto di quest’ultimo, sono materialmente addetti al compimento dell’indagine ed esercitano, nello Stato membro di appartenenza, i medesimi poteri dei procuratori nazionali. In particolare, i PED sono responsabili delle indagini e delle azioni penali di cui sono “titolari”, pur essendo tenuti a seguire le indicazioni della camera permanente incaricata del caso<sup>70</sup>. Una precisazione si rende, a questo punto,

---

<sup>67</sup> V. art. 8 del regolamento (UE) 2017/1939.

<sup>68</sup> I procuratori europei fungono da collegamento e da canale di informazione tra le camere permanenti e i procuratori europei delegati nei rispettivi Stati membri di origine (art. 12, par. 5).

<sup>69</sup> A mente dell’art. 9, par. 2, regolamento 2017/1939, cit., «Il collegio si riunisce periodicamente ed è responsabile della supervisione generale delle attività dell’EPPO. Adotta decisioni su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, in particolare al fine di assicurare la coerenza, l’efficienza e l’uniformità della politica in materia di azione penale dell’EPPO in tutti gli Stati membri, nonché su altre questioni previste nel presente regolamento. Il collegio non adotta decisioni operative in singoli casi. Il regolamento interno dell’EPPO stabilisce le modalità dell’esercizio delle attività di controllo generale e dell’adozione delle decisioni su questioni strategiche e di ordine generale ai sensi del presente articolo».

<sup>70</sup> Nel disegno del regolamento, i procuratori europei delegati sono responsabili di portare il caso in giudizio e, in particolare, di formulare l’imputazione, partecipare all’assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili conformemente al diritto nazionale. Merita rilevare che, in ogni caso, la camera permanente non potrà decidere l’archiviazione di un caso se il

necessaria: la struttura e le funzioni dell'EPPO sono limitate alla fase delle indagini e dell'esercizio delle funzioni requirenti in udienza, mentre la celebrazione del processo avviene dinanzi al giudice nazionale; con il regolamento si è infatti istituito un ufficio di procura europea, senza tuttavia procedere alla creazione di organi giurisdizionali *ad hoc*.

Ad ogni modo, la differenza rispetto al modello della cooperazione, cui è improntata l'attività di Eurojust, è netta: la struttura centrale dell'EPPO è infatti dotata di poteri cogenti rispetto alle sue articolazioni periferiche nello svolgimento dell'indagine penale, poteri che invece difettano – come si è avuto modo di appurare – ad Eurojust rispetto alle autorità giudiziarie nazionali<sup>71</sup>.

### 2.2.2. La competenza materiale dell'EPPO

Il tema della competenza materiale dell'EPPO ha suscitato le attenzioni degli studiosi: dal tenore letterale dell'art. 86 TFUE<sup>72</sup>, che rimette al regolamento istitutivo della Procura europea il compito di “definire” i reati che radicano la competenza di tale organo sovranazionale, alcuni autori avevano inferito l'esistenza di una vera e propria competenza penale diretta a livello dell'Unione<sup>73</sup>; secondo altri, invece, il legislatore europeo avrebbe dovuto ancorare la competenza della istituenda Procura a fattispecie penali già esistenti negli ordinamenti nazionali<sup>74</sup>.

---

progetto di decisione del PED propone il rinvio a giudizio. Per maggiori approfondimenti si rinvia a R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sistema Penale*, 2020, 7, 169.

<sup>71</sup> SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *Dir. pen. cont.*, 29 maggio 2018.

<sup>72</sup> L'art. 86, par. 2, TFUE prevede testualmente che «la Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel par. 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri».

<sup>73</sup> Di questo avviso L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2013.

<sup>74</sup> G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, 697.

Come si è anticipato, la Commissione ha invece optato per la presentazione di un pacchetto legislativo contenente, oltre alla proposta di regolamento istitutivo dell'EPPO, la proposta di direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (cd. direttiva PIF), che traccia il perimetro della competenza materiale dell'EPPO: a mente dell'art. 22 del regolamento (UE) 2017/1939, infatti, «L'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale».

Pertanto, il regolamento istitutivo si astiene dall'introdurre disposizioni penali direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri, limitandosi, con un rinvio "mobile", a richiamare la direttiva PIF e i reati da questa descritti<sup>75</sup>.

Molto si discute della possibile espansione delle competenze dell'EPPO: l'art. 86, par. 4, TFUE consente, infatti, al Consiglio di adottare una decisione che modifichi il paragrafo 1, allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenti una dimensione transnazionale, interpolando, di conseguenza, il paragrafo 2, mediante l'introduzione del riferimento agli autori di «reati gravi con ripercussioni in più Stati membri»: tra queste forme di criminalità dovrebbe essere inclusa, a parere di molti, quella ambientale<sup>76</sup>.

Tra gli argomenti addotti a favore dell'estensione delle competenze della Procura ai reati ambientali europei che presentino carattere di transnazionalità, vi sono anzitutto le similitudini esistenti, a livello criminologico, tra gli illeciti da ultimo citati e i reati PIF, entrambi connotati da un movente economico e da una natura "high profit-low risk"<sup>77</sup>. Inoltre, l'ambiente condivide con il budget europeo il carattere di vero e proprio

---

<sup>75</sup> A. MASSARO, *Appunti di diritto penale europeo*, cit., 84.

<sup>76</sup> V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 280; F. DE ANGELIS, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future*, in *Eucrim*, 4, 2019, 272.

<sup>77</sup> V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 281.



“interesse giuridico sovranazionale”, che meriterebbe, pertanto, di rientrare tra le competenze della Procura europea<sup>78</sup>.

Anche il Parlamento europeo si è espresso a favore dell’inclusione della criminalità ambientale tra le attribuzioni dell’EPPO<sup>79</sup>; in concreto, sarebbe tuttavia necessario selezionare le ipotesi che presentino i caratteri indicati dall’art. 86, par. 4, TFUE – ossia “gravità” e “transnazionalità” – al fine di determinare la competenza dell’EPPO: in dottrina è stato proposto di indicare, in sede di revisione della direttiva 2008/99/CE, gli illeciti ambientali transnazionali che, per la loro gravità e per la diffusività delle relative conseguenze offensive, sono tali escludere l’adeguatezza di un intervento investigativo limitato al piano nazionale, subordinando espressamente l’esercizio della competenza dell’EPPO al raggiungimento di determinate soglie quantitative di gravità delle fattispecie contemplate da tale atto normativo<sup>80</sup>.

Allo stato attuale, comunque, l’EPPO potrebbe occuparsi di reati ambientali laddove fosse integrata la condizione – per vero, alquanto fumosa – prevista dall’art. 22, par. 3, del regolamento istitutivo, il quale estende la competenza della Procura europea a «qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso» a un reato PIF. Tale locuzione dovrebbe essere interpretata, stando alle indicazioni offerte dal considerando n. 54 dello stesso regolamento, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, che, per l’applicazione del principio del *ne bis in idem*, adotta come criterio pertinente l’identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> R. SICURELLA, *Article 86*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, V. SCALIA, *Articles 82-86 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Environmental Crime. Study in the framework of the EFFACE research project*, 2015, [www.efface.eu](http://www.efface.eu).

<sup>79</sup> V. Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali.

<sup>80</sup> V. TONDI, *Reati ambientali e coordinamento investigativo*, tesi dottorale, Università Luiss Guido Carli, 2021, 314; C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2, 2018, 198.

<sup>81</sup> In argomento, si veda *infra*, par. 3. Tale riferimento è stato criticato, dal momento che sembra implicare un rapporto di necessaria identità tra i fatti (R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l’istituzione della Procura europea*, in *Dir. pen. proc.*, 7, 2018, 848).

Un'ipotesi di connessione potrebbe realizzarsi, guardando nello specifico ai reati in materia di rifiuti, con riferimento alle risorse messe a disposizione dall'Unione europea per la realizzazione degli obiettivi di circolarità: si è visto<sup>82</sup>, infatti, che con l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 si è scelto di destinare il 30% delle risorse del budget europeo alla lotta al cambiamento climatico e all'attuazione degli impegni assunti con l'accordo di Parigi, oltre che al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU; in particolare, i progetti di economia circolare potranno essere finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal fondo LIFE e dal programma Horizon Europe. Peraltro, ulteriori fondi in favore del passaggio a un modello di economia circolare proverranno dal *Next generation EU* e, in particolare, dal dispositivo per la ripresa e resilienza.

La competenza dell'EPPO potrebbe attualmente ipotizzarsi, dunque, nell'ipotesi di frodi – come definite all'art. 3, par. 2, della direttiva PIF – riconducibili a casi di falsa economia circolare.

### **2.2.3. La scelta del procuratore delegato competente e le indagini transnazionali (cenni)**

Tra gli aspetti del funzionamento di EPPO di maggiore interesse ai fini del presente lavoro vi è senza dubbio la disciplina dettata dal regolamento con riferimento alla individuazione del procuratore europeo delegato competente; nell'ambito del regolamento sono infatti stati espressamente fissati, per la prima volta, criteri astrattamente idonei a risolvere in radice il problema dei conflitti di giurisdizione.

La necessità di cristallizzare i parametri per la selezione del procuratore competente era anzitutto connessa all'esigenza di evitare fenomeni di *forum shopping*, che si sarebbero potuti verificare se la scelta in ordine al luogo in cui esercitare l'azione penale fosse stata lasciata alla

---

Calando la nozione in parola nell'ordinamento italiano, G. DE AMICIS, "Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice, in *Leg. pen.*, 1, 2022, 104, evidenzia che la connessione dovrebbe potersi riscontrare nei casi di concorso formale, ma anche nelle ipotesi di connessione teleologica e continuazione.

<sup>82</sup> V. *supra*, cap. I, par. 2.

discrezionalità degli stessi soggetti incaricati di sostenere l'accusa in giudizio; in tal caso, si sarebbero infatti potute determinare distorsioni legate alla possibilità di selezionare l'ordinamento nazionale il cui quadro giuridico – sia sostanziale, sia procedurale – risultasse maggiormente favorevole agli interessi dell'accusa<sup>83</sup>.

A questo proposito, una precisazione si rende necessaria: nonostante il regolamento contenga una serie di previsioni relative allo svolgimento delle indagini e all'azione penale, sono le norme nazionali a fare “la parte del leone”<sup>84</sup> quanto alla disciplina delle attività di competenza dell'EPPO; ciò, sia perché l'atto istitutivo dell'EPPO omette di disciplinare molti profili procedurali centrali nell'attività del pubblico ministero – uno fra tutti, la durata delle indagini –, che devono essere quindi affrontati avendo riguardo alla disciplina nazionale di volta in volta applicabile, in base all'art. 5, par. 3, del regolamento in questione<sup>85</sup>, sia in quanto il regolamento opera talvolta espressi rinvii ad atti normativi europei privi di diretta applicabilità (quali direttive e decisioni quadro), che implicano evidentemente il riferimento alla disciplina interna di recepimento<sup>86</sup>.

Neppure il meccanismo per la risoluzione dei conflitti di giurisdizione individuato nell'ambito dell'attività di Eurojust – come visto, basato essenzialmente sulla logica del coordinamento – risultava pienamente soddisfacente: la formulazione di pareri non vincolanti, ad opera dell'Agenzia, in ordine allo Stato *mieux placé* ai fini della gestione del

---

<sup>83</sup> M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, 2018, 66.

<sup>84</sup> V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 279,

<sup>85</sup> L'art. 5, par. 3, del regolamento recita testualmente: «Le indagini e le azioni penali a nome dell'EPPO sono disciplinate dal presente regolamento. Il diritto nazionale si applica agli aspetti non disciplinati dal presente regolamento. Salvo disposizione contraria del presente regolamento, il diritto nazionale applicabile è il diritto dello Stato membro il cui procuratore europeo delegato è incaricato del caso ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1. Qualora un aspetto sia disciplinato sia dal diritto nazionale che dal presente regolamento, prevale quest'ultimo».

<sup>86</sup> Ad esempio, l'art. 33 del regolamento, nel fare riferimento all'arresto della persona indagata in casi di natura transfrontaliera, richiama la disciplina del mandato di arresto europeo, contenuta nella decisione quadro 2002/584/GAI.

procedimento, determina infatti problemi di certezza del diritto e di prevedibilità.

È stato in proposito osservato come a un maggior livello di integrazione – realizzato proprio attraverso l’istituzione di un ufficio di procura sovranazionale – dovesse necessariamente fare da *pendant* l’estensione del diritto a un giudice precostituito per legge, fino a ricomprendere anche l’indicazione dell’ordinamento nazionale nel quale il procedimento debba essere incardinato. Il principio del giudice naturale, sancito dalla Carta di Nizza<sup>87</sup> e nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo<sup>88</sup>, opera di norma a livello puramente interno, dal momento che la sovranità di ciascuno Stato impone, normalmente, di escludere la sussistenza del diritto dell’imputato a una “giurisdizione previamente stabilita”; tuttavia, se si guarda all’attività di un organo di accusa sovranazionale, l’individuazione del giudice competente presuppone necessariamente la fissazione di criteri che conducano alla preventiva determinazione della giurisdizione nella quale il procedimento deve avere luogo<sup>89</sup>.

Per queste ragioni, come si è anticipato, il regolamento istitutivo dell’EPPO elenca, all’art. 26, par. 4<sup>90</sup>, una serie di criteri che delineano il *locus commissi delicti* europeo e consentono di determinare preventivamente il soggetto competente a svolgere le indagini. Con riferimento al processo che ha condotto all’elaborazione di detti criteri, merita rilevare che nel corso dei negoziati si è scelto di rinunciare a considerare il territorio degli Stati membri dell’Unione quale spazio giudiziario unico, affidando piuttosto la gestione del procedimento alle autorità nazionali e accentuando, così, il *national link*,

---

<sup>87</sup> V. Art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

<sup>88</sup> Art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

<sup>89</sup> V. M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 65.

<sup>90</sup> In particolare, la norma citata dispone: «Un caso è di norma aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell’attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell’EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati. Un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro competente nel caso di specie può avviare o essere incaricato dalla camera permanente competente di avviare un’indagine soltanto qualora una deviazione dalla norma di cui alla precedente frase sia debitamente giustificata, tenuto conto dei seguenti criteri, in ordine di priorità:

- a) il luogo di residenza abituale dell’indagato o dell’imputato;
- b) la nazionalità dell’indagato o dell’imputato;
- c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale».

ossia il collegamento con il livello nazionale che caratterizza l'ufficio di procura nel suo assetto attuale<sup>91</sup>.

Allo stesso tempo, si è deciso di attribuire maggiore vincolatività ai criteri per l'individuazione del procuratore delegato competente: l'originaria proposta della Commissione conteneva infatti una serie di parametri per la determinazione del luogo di celebrazione del processo, senza tuttavia precisare se l'elencazione fosse da considerare esaustiva, e omettendo di stabilire una chiara gerarchia tra questi.

Nella versione definitiva del regolamento, si afferma che il principale criterio per la designazione del procuratore nazionale competente è quello del luogo in cui si trova «il centro dell'attività criminosa»; a tale regola generale è possibile derogare solo laddove la deviazione risulti «debitamente giustificata», applicando – in via sussidiaria e in ordine di priorità – i seguenti criteri: il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato; la nazionalità dell'indagato o dell'imputato; il luogo in cui si è verificato il «danno finanziario principale».

Quanto al criterio primario, ossia il “centro” dell'attività criminosa, deve evidenziarsi che si tratta di una indicazione che non brilla per chiarezza, dal momento che il termine adoperato (“centro”) non presenta una connotazione tecnica, né è rinvenibile nella tradizione giuridica degli Stati membri. In dottrina, è stato proposto di considerare tale espressione come riferita al “fatto” o alla “condotta”, in modo da ricondurla nell'alveo dei tradizionali ancoraggi del *locus commissi delicti*; ciò, anche in considerazione del fatto che il “danno” causato dal reato – e, in particolare, il danno finanziario, vista la particolare natura delle ipotesi criminose oggetto della competenza di EPPO – è già assunto quale autonomo parametro per l'individuazione del procuratore competente, in via sussidiaria rispetto a quello in esame.

Laddove si sia in presenza di una pluralità di reati “connessi” rientranti nella competenza di EPPO, il criterio primario cui fare riferimento è quello

---

<sup>91</sup> L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, 3, 2017, 14.

del luogo di perpetrazione della «maggior parte dei reati»: in questo caso, i profili di criticità sono riconducibili sia all'assenza di una espressa definizione di “connessione”, sia alla circostanza che il successivo paragrafo 5 attribuisce alla camera permanente competente il potere di procedere, in presenza di «un caso rientrante nella competenza di più Stati membri», alla riassegnazione del caso, nonché alla riunione o separazione dei procedimenti, fino a quando non sia esercitata l'azione penale; anche con riguardo a tale ipotesi deve osservarsi che la mancata esplicitazione di criteri idonei a guidare la camera permanente nelle proprie determinazioni rischia di rendere meno rigide le regole in materia di competenza, riaprendo così al pericolo di verifica del fenomeno del *forum shopping*.

Il regolamento pone alcune regole anche per il caso in cui sia necessario svolgere indagini nel territorio di Stati diversi da quello di appartenenza del PED, che chiariscono quale sia la legge nazionale applicabile rispetto ai casi caratterizzati da una dimensione transfrontaliera.

Il riferimento è, in particolare, alle disposizioni di cui agli artt. 31 e 32, che disciplinano l'esecuzione di determinate misure investigative, disposte dal procuratore delegato incaricato del caso, in uno Stato diverso: in tali ipotesi, si è previsto che il PED incaricato del caso decida in merito all'adozione della misura e la assegni ad un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui essa deve essere eseguita. Qualora la misura non fosse prevista dal diritto interno, ma potesse divenire disponibile attraverso il ricorso agli strumenti giuridici di mutuo riconoscimento o di cooperazione transfrontaliera<sup>92</sup>, i PED interessati, di concerto con i procuratori europei incaricati della supervisione, possono fare ricorso a tali strumenti.

#### **2.2.4. I rapporti con Eurojust e OLAF**

---

<sup>92</sup> L. SALAZAR, *Habemus EPPO!*, cit., 27, propone l'esempio dell'Ordine europeo di investigazione.

Da ultimo, merita dedicare qualche breve cenno alle relazioni tra Procura europea e altre istituzioni, organi e agenzie dell'Unione, disciplinate dal capo X del regolamento istitutivo<sup>93</sup>.

In particolare, l'art. 100 chiarisce che l'EPPO è tenuta a instaurare e mantenere relazioni strette con Eurojust, basate su una cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati; a questo fine, si prevedono riunioni periodiche tra i vertici dei due organi, nonché la possibilità per la Procura di coinvolgere Eurojust nei casi transfrontalieri. L'EPPO ha, peraltro, accesso (indiretto) al sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust<sup>94</sup>.

Resta inteso che Eurojust conserva la propria competenza rispetto a reati, pur astrattamente rientranti nell'ambito di competenza materiale dell'EPPO, il cui accertamento coinvolga Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata<sup>95</sup>.

Strette relazioni dovranno essere intrattenute dalla Procura europea anche con l'OLAF, le cui indagini, di natura amministrativa, sono pur sempre finalizzate alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione<sup>96</sup>. L'art. 101 del regolamento istitutivo dell'EPPO chiarisce, in proposito, che le relazioni tra i due organismi mirano ad assicurare l'utilizzo di tutti i mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione «attraverso la complementarità e il sostegno dell'OLAF»<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Per approfondimenti si rimanda a L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 3, 2018, 958.

<sup>94</sup> Il riferimento è al *Case Management System* in uso a Eurojust, al centro di una recente iniziativa della Commissione volta a realizzare il progetto della *Digital criminal justice* (v. COM (2020) 710 final).

<sup>95</sup> Per maggiori dettagli sulle forme di cooperazione tra l'EPPO ed Eurojust, si rinvia a F. SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, cit.

<sup>96</sup> Già nel 1988 si è assistito all'istituzione, in seno al Segretariato generale della Commissione europea, di una "Unità di coordinamento per lotta antifrode", l'UCLAF, in seguito sostituita dall'odierno Ufficio europeo per la lotta antifrode, OLAF, un organo della Commissione privo di autonoma personalità giuridica. Attualmente, l'attività dell'OLAF è disciplinata dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a L. SALAZAR, *Habemus EPPO!*, cit.

<sup>97</sup> Vi era però senz'altro il timore che la creazione di un organismo dotato di poteri investigativi in materia di frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione portasse al

Sul fronte operativo, è previsto che qualora l'EPPO avvii un'indagine penale, l'OLAF debba astenersi dall'avviare indagini amministrative parallele sugli stessi fatti, a meno che non vi sia una richiesta in tal senso da parte della stessa Procura europea. Ai sensi dell'art. 39, par. 4, l'EPPO può peraltro dare notizia all'OLAF dell'archiviazione di un caso ai fini di eventuali azioni in sede amministrativa.

Con regolamento (UE, Euratom) 2020/2223<sup>98</sup> l'attività dell'OLAF è stata rimodulata al fine di tenere conto dell'istituzione dell'ufficio di procura europeo: così, si è previsto che l'OLAF invii una segnalazione per ogni condotta criminosa in relazione alla quale l'EPPO potrebbe esercitare la propria competenza; si inoltre confermata l'impostazione basata sulla complementarietà e sull'assenza di sovrapposizioni tra indagine amministrativa e penale: a tal proposito, il considerando n. 10 del regolamento da ultimo citato chiarisce che, ai fini dell'applicazione del «requisito di non sovrapposizione», si dovrebbe fare riferimento alla nozione di *idem factum*, così come risultante dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sul principio del *ne bis in idem*.

Sono ammesse indagini parallele in due sole ipotesi: la prima è quella, già esaminata, in cui sia l'EPPO a richiedere all'OLAF di avviare un'indagine amministrativa<sup>99</sup>; la seconda eccezione è legata alla possibilità, per l'OLAF, di condurre un'indagine in ordine agli stessi fatti, al fine di agevolare

---

«sostanziale “svuotamento” del *core business* di OLAF» (A. VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2022, 2798). Forse anche per questo motivo, il considerando n. 103 del regolamento istitutivo dell'EPPO si legge: «È opportuno che l'EPPO e l'OLAF instaurino e mantengano una stretta cooperazione volta ad assicurare la complementarità dei rispettivi mandati e a evitare sovrapposizioni. A tale riguardo, in linea di principio l'OLAF non dovrebbe avviare sugli stessi fatti alcuna indagine amministrativa parallela a un'indagine condotta dall'EPPO. Tuttavia, ciò non dovrebbe pregiudicare il potere dell'OLAF di avviare un'indagine amministrativa di propria iniziativa, in stretta consultazione con l'EPPO».

<sup>98</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

<sup>99</sup> L'art. 12 *sexies* del regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 precisa che dalla richiesta scritta dell'EPPO devono risultare le informazioni sull'indagine dell'EPPO, nella misura in cui siano pertinenti ai fini della richiesta e le misure che l'EPPO chiede all'Ufficio di attuare. Come evidenziato da A. VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, cit., tutto ciò solleva questioni delicatissime sotto il profilo delle garanzie procedurali.



l'adozione di misure cautelari o di misure finanziarie, disciplinari o amministrative<sup>100</sup>.

In questi casi, l'OLAF è tenuta a informare l'EPPO, che può discrezionalmente decidere di opporsi all'avvio di un'indagine parallela, laddove ciò possa mettere a rischio la prosecuzione delle proprie indagini<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> V. art. 12 *septies* del regolamento (UE, Euratom) 2020/2223.

<sup>101</sup> F. A. SIENA, *Il nuovo Regolamento dell'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF). Un mosaico complesso, tra alcuni passi avanti e perduranti criticità*, in *Cass. Pen.*, 4, 2021, 1390.

### 3. Reati transnazionali e responsabilità degli enti: alcuni problemi aperti

Come si è anticipato, l'art. 7 della direttiva 2008/99/CE ha imposto agli Stati membri di introdurre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive a carico delle persone giuridiche<sup>102</sup>. Si è altresì avuto modo di verificare, prendendo in esame gli ordinamenti italiano, francese e spagnolo, che vi sono significative differenze nei paradigmi ascrittivi adottati dai diversi Stati, oltre che nella qualificazione stessa della responsabilità degli enti: proprio in virtù del fatto che molti Stati non accolgono, sul piano teorico, la configurabilità di una responsabilità penale delle società – secondo il noto brocardo *societas delinquere non potest* – il legislatore europeo si è astenuto dal richiedere l'introduzione di forme di responsabilità penale<sup>103</sup>; i numerosi strumenti giuridici dell'UE che, nel tempo, hanno affrontato il tema della responsabilità degli enti si sono infatti limitati a imporre l'introduzione di sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» applicabili alle persone giuridiche coinvolte nella commissione di un reato, con la conseguenza che ogni regime di responsabilità può dirsi compatibile con la politica dell'Unione.

Tale stato di cose deve essere posto in relazione con il dato (fisiologico) dell'operatività degli enti sull'intero territorio unionale, attraverso i confini nazionali, in coerenza con uno dei principali obiettivi della Comunità Europea (in seguito, Unione Europea), ossia la creazione delle condizioni per la realizzazione di una piena mobilità delle persone fisiche e giuridiche tra i diversi paesi dell'Unione.

La diversità negli approcci adottati dagli Stati membri rispetto al tema della responsabilità degli enti impone di riflettere sulle conseguenze della condanna di una persona giuridica in relazione a un reato che presenti carattere di transnazionalità; in questa sede, ci si soffermerà, in particolare, sull'applicabilità del principio del *ne bis in idem* e sull'esecuzione delle

---

<sup>102</sup> V. par. 1.

<sup>103</sup> Ad esempio, Bulgaria, Germania, Grecia, Lettonia e Svezia hanno optato per l'introduzione di una responsabilità autenticamente amministrativa nei rispettivi ordinamenti (v. G. VERMEULEN, W. DE BONDT, C. RYCKMAN, *Liability of legal persons for offences in the EU*, Anversa, 2012, 33).

decisioni giudiziarie concernenti le persone giuridiche emesse dall'autorità di un diverso Stato membro.

### **3.1. L'applicazione del principio del *ne bis in idem* alle persone giuridiche.**

La possibilità che l'ente sia sottoposto a un doppio giudizio in due diversi Stati membri si riconnette essenzialmente al carattere nazionale dei criteri per la determinazione della giurisdizione; guardando all'ordinamento italiano, ad esempio, l'art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2001 disciplina espressamente l'ipotesi del reato commesso all'estero dalla persona giuridica avente la sede principale nel territorio dello Stato<sup>104</sup>, ma omette di prendere in considerazione il caso, opposto, dell'illecito penale commesso in Italia dall'ente di diritto straniero.

Nel «silenzio rumoroso»<sup>105</sup> del legislatore italiano, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che la persona giuridica debba rispondere del reato commesso in Italia dai soggetti apicali dai sottoposti, a prescindere dalla nazionalità dell'ente e dal luogo ove esso abbia la sede legale, nonché dall'esistenza o meno, nello Stato di appartenenza, di una omologa disciplina,

---

<sup>104</sup> L'art. 4, co. 1, d.lgs. n. 231 del 2001 prevede, in proposito, quanto segue: «Nei casi e alle condizioni previsti dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del codice penale, gli enti aventi nel territorio dello Stato la sede principale rispondono anche in relazione ai reati commessi all'estero, purché nei loro confronti non proceda lo Stato del luogo in cui è stato commesso il fatto». La norma è, peraltro, riferita in modo esclusivo al reato commesso integralmente all'estero, posto che negli altri casi trova applicazione l'art. 6, co. 2, c.p., in base al quale «il reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero si è ivi verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione»: il criterio in esame viene applicato in maniera estensiva dalla giurisprudenza di legittimità, che si accontenta della realizzazione, sul territorio italiano, anche solo di un segmento della condotta. In particolare, si è ritenuta sufficiente la realizzazione in Italia della «sola ideazione del delitto, quantunque la restante condotta sia attuata all'estero» (Cass., Sez. VI, 17 Marzo 2016, n. 11442, Saipem S.p.a.). In argomento si rinvia, su tutti, a M. PELISSERO, E. SCAROINA, V. NAPOLEONI, *Principi generali*, cit., 148.

<sup>105</sup> Così S. MANACORDA, *Limiti spaziali della responsabilità degli enti e criteri di imputazione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2012, 97.

anche per quanto concerne la predisposizione e l'efficace attuazione di modelli organizzativi e di gestione atti ad impedire la commissione di reati<sup>106</sup>.

Si è quindi affermato un principio di "territorialità universale"<sup>107</sup>, riconducibile alla teoria dell'ubiquità, codificata per le persone fisiche all'art. 6 c.p., in base al quale l'ente di diritto straniero che operi anche occasionalmente in Italia può essere chiamato a rispondere del reato commesso sul territorio italiano, secondo il paradigma ascrittivo adottato nell'ordinamento nazionale.

In disparte la questione relativa ai riflessi che tale soluzione può determinare con riferimento alla libertà di stabilimento o, comunque, alla libertà di impresa dell'ente straniero che operi in Italia<sup>108</sup>, emerge il rischio che il medesimo ente, avente la sede principale in un diverso Stato membro, sia sottoposto ad un secondo giudizio, nel proprio Stato, in ordine al medesimo fatto. Tale rischio è peraltro accentuato dalla possibilità che, proprio in virtù degli obblighi di incriminazione di matrice sovranazionale, gli Stati membri convergano sulla medesima fattispecie concreta, sussumibile nelle ipotesi criminose introdotte a livello nazionale per adempiere tali obblighi.

In sostanza, a fronte del medesimo reato l'ente può essere ritenuto responsabile in più ordinamenti – in virtù dell'applicazione dei criteri nazionali in materia di giurisdizione – secondo schemi diversificati: come si è anticipato, gli Stati sono liberi, nel trasporre le indicazioni sovranazionali in materia di responsabilità delle persone giuridiche, di adottare il modello di responsabilità più congeniale alla propria tradizione giuridica, con la conseguenza che, in relazione al medesimo fatto, l'ente può essere vedersi applicata una sanzione qualificata come amministrativa in uno Stato, e penale in un altro.

---

<sup>106</sup> Cass., Sez. VI, 11 febbraio 2020, n. 11626, Calò, con nota di G. CECCACCI, *Limiti di spazio della responsabilità da reato degli enti: il reato commesso in Italia nell'interesse o a vantaggio di società avente sede all'estero*, in *Cass. pen.*, 12, 2020, 4706.

<sup>107</sup> V. M. M. SCOLETTA, *Enti stranieri e "territorialità universale" della legge penale italiana: vincoli e limiti applicativi del D.Lgs. n. 231/2001*, in *Le Società*, 5, 2020, 621.

<sup>108</sup> In relazione a tale profilo sia consentito rinviare a G. FABRI, V. S. ZILIA BONAMINI PEPOLI, *The liability of legal persons for offences and the freedom of establishment in the view of the Italian Supreme Court*, in *Eurojus*, 4, 2020, 297.

In questi casi, la questione dell'effettiva natura della responsabilità degli enti e il carattere nazionale delle norme sulla giurisdizione impongono una riflessione in ordine all'applicabilità del principio del *ne bis in idem*, sancito dall'art. 50 della Carta di Nizza<sup>109</sup>.

Tale ultima disposizione, che vieta di perseguire o condannare una persona per un reato per il quale sia già stata assolta o condannata nell'Unione con sentenza penale passata in giudicato, ha attribuito portata vincolante – a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – al principio in parola, riconoscendo al divieto di *bis in idem* una portata transnazionale, che è invece assente nell'omologa previsione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>110</sup>. Dalla sua introduzione nella Carta, il principio del *ne bis in idem* è stato considerato alla stregua di un principio generale del diritto dell'Unione, che fornisce una soluzione alla proliferazione dei procedimenti paralleli nello sviluppo dello spazio giudiziario europeo<sup>111</sup>.

Il nodo gordiano della natura della responsabilità delle persone giuridiche derivante da reato, in quegli Stati che, come l'Italia, non hanno optato per una responsabilità dichiaratamente penale, produce effetti rilevanti – tra le altre cose – con riferimento all'applicabilità della garanzia in esame, posto che l'art. 50 della Carta si riferisce esclusivamente alla materia penale.

Merita evidenziare, in proposito, che il divieto di doppia incriminazione è stato, negli ultimi anni, al centro di un fervente dibattito, che ha visto le Corti europee – così come i giudici nazionali – impegnate nello sforzo di definire progressivamente la portata del principio.

Ponendo mente alle più recenti decisioni della Corte di giustizia emerge, anzitutto, l'opzione per un elevato livello di protezione della nozione

---

<sup>109</sup> Per ragioni di sintesi, la presente analisi sarà incentrata sull'art. 50 della Carta di Nizza, sebbene esistano, nell'ordinamento europeo, altre previsioni in materia di *ne bis in idem*, come l'art. 54 CAAS. Per approfondimenti sul tema si rinvia, su tutti, a J. A. E. VERVAELE, *Ne Bis In Idem: Towards a Transnational Constitutional Principle in the EU?*, in *Utrecht Law Review*, 2013, 211.

<sup>110</sup> J. A. E. VERVAELE, *Ne Bis In Idem*, cit., 220, il quale evidenzia che l'art. 50 rappresenta «a binding fundamental right with a transnational reach in the EU».

<sup>111</sup> A. DI STASI, *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e della diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in L. KALB (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, 44.

di *idem*, definito come l'insieme di fatti, inscindibilmente legati tra loro, che hanno condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva dell'imputato<sup>112</sup>. Ciò significa che «la qualificazione giuridica, in diritto nazionale, dei fatti e dell'interesse giuridico tutelato non sono rilevanti ai fini dell'accertamento dell'esistenza di uno stesso reato, poiché la portata della tutela conferita all'articolo 50 della Carta non può variare da uno Stato membro all'altro»<sup>113</sup>. Come noto, la Corte di Lussemburgo ha inoltre esteso l'ambito di applicazione del principio del *ne bis in idem* anche ai procedimenti amministrativi punitivi<sup>114</sup>.

Allo stesso tempo, la Corte di Lussemburgo ha affermato – anche occupandosi di casi di carattere transfrontaliero concernenti persone fisiche<sup>115</sup> – che il diritto riconosciuto dall'art. 50 può subire limitazioni, conformemente a quanto previsto dall'art. 52 della Carta di Nizza, in base al quale dette limitazioni devono essere contemplate dalla legge e rispondere effettivamente agli obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione o alla necessità di proteggere diritti e libertà altrui.

A ben vedere, in tre recenti casi, riguardanti i regimi nazionali di applicazione del doppio binario sanzionatorio nei settori del diritto tributario e degli abusi di mercato, i giudici di Lussemburgo hanno esplicitamente riconosciuto che il cumulo di sanzioni penali e sanzioni amministrative punitive può non integrare una violazione del principio del *ne bis in idem*<sup>116</sup>, a condizione che gli Stati membri introducano tali misure in al fine di

---

<sup>112</sup> V. Corte di giustizia, 9 marzo 2006, *Van Esbroeck*, Causa C-436/04. Deve evidenziarsi che, nonostante il tenore letterale dell'art. 50, che si riferisce ad un "reato" (a differenza dell'art. 54 CAAS, che si riferisce agli "stessi fatti"), la Corte ha confermato il suo precedente orientamento in materia di *idem factum* (A. ORIOLO, *Il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, 351).

<sup>113</sup> Corte di giustizia, 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate SA*, Causa C-537/16, par. 38

<sup>114</sup> Corte di giustizia, 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, Causa C-617/10.

<sup>115</sup> Corte di giustizia, 27 maggio 2014, *Spasic*, Causa C-129/14.

<sup>116</sup> Corte di giustizia, *Garlsson Real Estate SA*, cit.; Corte di giustizia, 20 marzo 2018, *Menci*, causa C-524/15; Corte di giustizia, 20 marzo 2018, *Di Puma e Zecca*, cause riunite C-596/16 and C-597/16. In argomento, si rinvia a A. GALLUCCIO, *La Grande Sezione della Corte di giustizia si pronuncia sulle attese questioni pregiudiziali in materia di bis in idem*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2018, 286.

perseguire «scopi complementari riguardanti, eventualmente, aspetti diversi del medesimo comportamento illecito interessato»<sup>117</sup>

Sebbene tali decisioni siano state da alcuni criticate, perché la Corte avrebbe omesso di formulare criteri chiari – e, per questo, prevedibili<sup>118</sup> – utili a vagliare la legittimità dei sistemi nazionali basati sul doppio binario, si può senz'altro ritenere che la Corte di Lussemburgo abbia assunto un ruolo fondamentale nel dare forma al principio del *ne bis in idem* per quanto concerne le persone fisiche.

Quanto alle persone giuridiche, la riflessione sulla natura della responsabilità e sulle garanzie applicabili sembra essere ancora agli stadi iniziali: come è stato sottolineato, la posizione della Corte di giustizia è essenzialmente rimasta invariata dagli anni '90, quando con la sentenza *Vandevenne* si è affermato che «né l'art. 5 del Trattato né l'art. 17, n. 1, del regolamento n. 3820/85 obbligano uno Stato membro a introdurre nel proprio diritto nazionale un sistema penale specifico, quale la responsabilità penale delle persone giuridiche»<sup>119</sup>.

La medesima affermazione si rinviene in una decisione più recente, relativa alla decisione quadro sulla posizione della vittima nel procedimento penale e alla sua applicabilità nel campo della responsabilità da reato degli enti<sup>120</sup>: muovendo dall'assunto che non esiste alcun obbligo per gli Stati membri di introdurre nei rispettivi ordinamenti la responsabilità penale delle persone giuridiche, la Corte ha ritenuto che l'illecito “amministrativo” cui si riferisce il d.lgs. n. 231 del 2001 costituisca un illecito «distinto che non presenta un nesso causale diretto con i pregiudizi cagionati dal reato commesso da una persona fisica e di cui si chiede il risarcimento»<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Corte di giustizia, *Garlsson Real Estate SA*, cit., par. 46.

<sup>118</sup> In proposito, G. LASAGNI, S. MIRANDOLA, *The European ne bis in idem at the Crossroads of Administrative and Criminal Law*, in *Eurocrim*, 2, 2019, 130, evidenziano che la definizione di regole che garantiscano il coordinamento tra i procedimenti, nonché il loro rapporto con la proporzionalità della sanzione irrogata, appaiono problematiche sotto il profilo della prevedibilità.

<sup>119</sup> Corte di giustizia, 2 ottobre 1991, *Vandevenne*, causa C-7/90, par. 12. In argomento, si veda V. FRANSEN, *The EU's Fight Against Corporate Financial Crime: State of Affairs and Future Potential*, in *German Law Journal*, 5, 1221.

<sup>120</sup> Decisione quadro del Consiglio 2001/220/GAI del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

<sup>121</sup> Corte di giustizia, 12 luglio 2012, *Giovanardi*, causa C-79/11, par. 47.

Come è stato autorevolmente evidenziato, la Corte di giustizia ha evitato di affermare la natura sostanzialmente penale della responsabilità da reato dell'ente prevista dall'ordinamento italiano – anche solo al fine di riconoscere il diritto delle vittime al risarcimento del danno – per non destare preoccupazioni in quegli Stati membri che si oppongono alla configurabilità di una vera e propria responsabilità penale delle persone giuridiche<sup>122</sup>. L'approccio cauto adottato dai giudici di Lussemburgo non ha permesso di fornire una risposta univoca alla questione relativa alla reale natura della responsabilità “amministrativa” delle persone giuridiche dipendente da reato, con tutto ciò che ne consegue in termini di garanzie applicabili.

Guardando all'impianto della Carta di Nizza, si ritiene che l'art. 50, in materia di divieto di doppio giudizio, possa senz'altro trovare applicazione con riguardo alle persone giuridiche, in quanto esse godono di diritti fondamentali nel mercato interno<sup>123</sup>. A proposito dei diritti riconosciuti dalla Carta, la stessa Corte di giustizia ha chiarito che non possono «esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione»<sup>124</sup>: questa affermazione risulta idonea a dissipare i dubbi sull'applicabilità dell'art. 50 alle persone giuridiche, almeno nei casi in cui la responsabilità degli enti sia imposta da atti normativi dell'Unione.

Ciò, a condizione che la responsabilità in parola possa dirsi “penale”: a questo riguardo, alcuni studiosi hanno sottolineato che anche laddove uno Stato membro decidesse di etichettare il regime di responsabilità applicabile agli enti come amministrativo o civile, le caratteristiche di base di questa forma di responsabilità possono definirsi essenzialmente penali<sup>125</sup>, alla luce

---

<sup>122</sup> A. VALSECCHI, F. VIGANÒ, *Secondo la Corte di Giustizia UE, l'inammissibilità della costituzione di parte civile contro l'ente imputato ex d.lgs. 231/01 non è in contrasto col diritto dell'Unione*, in *Dir. pen. cont.*, 6 settembre 2012.

<sup>123</sup> H. SATZGER, *Application Problems Relating to “Ne bis in idem” as Guaranteed under Art. 50 CFR/Art. 54 CISA and Art. 4 Prot. No. 7 ECHR*, in *Eucrim*, 3, 2020, 216.

<sup>124</sup> Corte di giustizia, 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, par. 21.

<sup>125</sup> Così V. FRANSEN, *The EU's Fight Against Corporate Financial Crime*, cit., 1222. Nello stesso senso, tra gli autori italiani, A. MANNA, *La responsabilità dell'ente da reato tra sistema penale e sistema amministrativo: riflessioni rapsodiche su offensività, colpevolezza e sistema sanzionatorio*, in D. PIVA (a cura di) *La responsabilità degli enti ex d.lgs. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, 8.



dei criteri Engel sviluppati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e ripresi dalla Corte di Giustizia con la sentenza *Bonda*<sup>126</sup>.

Se questo è vero, l'art. 50 della Carta di Nizza dovrebbe senz'altro trovare applicazione anche rispetto a fatti di carattere transfrontaliero che vedano il coinvolgimento di enti; si rende tuttavia necessario specificare, adattandolo alla peculiare natura di detti soggetti, il contenuto della nozione di *idem factum*: difatti, le persone giuridiche agiscono, attraverso i loro organi, in tempi e luoghi diversi, con la conseguenza che ciascun giudice nazionale potrebbe scegliere di valorizzare una molteplicità di elementi, come il luogo in cui è stata posta in essere – in tutto o in parte – la condotta, o il luogo in cui l'ente ha la sede principale<sup>127</sup>. In proposito, è stato suggerito di interpretare il già menzionato “insieme di fatti inscindibilmente collegati tra loro” in modo diverso, quando si tratti di persone giuridiche, adottando il punto di vista oggettivo dell'impresa<sup>128</sup>.

In quest'ottica, si potrebbe attribuire rilievo al “vantaggio” – effettivamente o potenzialmente – ottenuto dalla persona giuridica come conseguenza della condotta criminosa<sup>129</sup>.

Da un lato, questo specifico elemento permette di tenere distinto, sul piano teorico, il reato della persona fisica dalla condotta illecita attribuita alla persona giuridica; sotto altro profilo, il vantaggio per la persona giuridica è preso in considerazione nella maggior parte degli ordinamenti degli Stati membri – indipendentemente dal modello di responsabilità adottato – ed è,

---

<sup>126</sup> Corte di giustizia, 5 giugno 2012, *Bonda*, causa C-489/10. La Corte ha, in particolare, affermato che la nozione di “procedimento penale” deve essere interpretata alla luce di tre criteri: la qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, la natura stessa dell'illecito e, infine, la natura e il grado di severità della sanzione applicabile.

<sup>127</sup> In letteratura sono stati elaborati molteplici criteri – finalizzati ad evitare conflitti di giurisdizione – in ordine al luogo in cui l'azione penale debba essere esercitata qualora si verta in materia di reati transfrontalieri “commessi” dall'ente. Così, ad esempio, si è suggerito di prendere in considerazione: il luogo in cui si è verificato il fatto che esprime la colpa di organizzazione; il luogo di costituzione; il luogo in cui l'impresa opera stabilmente. In argomento, si veda A. SCHNEIDER, *Corporate Criminal Liability and Conflicts of Jurisdiction*, in D. BRODOWSKI *et al.* (a cura di), *Regulating Corporate Criminal Liability*, New York, 2014, 249.

<sup>128</sup> H. SATZGER, *Application Problems Relating to “Ne bis in idem”*, cit., 216.

<sup>129</sup> Sia consentito, in proposito, rinviare a G. FABRI, V. S. ZILIA BONAMINI PEPOLI, *Legal persons and cross-border crimes in the EU: current issues and prospects*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 3, 2021.

inoltre, espressamente richiesto da ogni atto normativo europeo che abbia imposto ai legislatori nazionali l'introduzione di forme di responsabilità dipendente da reato a carico degli enti<sup>130</sup>.

### **3.2. Mutuo riconoscimento ed esecuzione delle decisioni penali degli Stati Membri.**

Il principio del *ne bis in idem*, appena esaminato, presuppone a ben vedere il riconoscimento da parte di uno Stato – ai fini della preclusione di un secondo processo per il medesimo fatto – di una decisione definitiva adottata in altro Stato membro, con correlativa rinuncia alla propria giurisdizione, e richiama, pertanto, lo strumentario concettuale e i meccanismi del reciproco riconoscimento<sup>131</sup>.

Sviluppando l'analisi in questa direzione, sempre avendo riguardo al tema della responsabilità degli enti in relazione a reati a questi addebitabili, in base ai paradigmi ascrittivi nazionali, pare opportuno soffermarsi sul tema dell'esecuzione delle sentenze al di fuori del territorio dello Stato.

Come noto, la libera circolazione delle decisioni è garantita dal principio del mutuo riconoscimento<sup>132</sup>; nel gennaio 2001 è stato adottato un programma di misure per l'attuazione di tale principio<sup>133</sup>, elaborate

---

<sup>130</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 8 della direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato, nonché l'art. 6 della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

<sup>131</sup> V. T. RAFARACI, *Il principio del ne bis in idem nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, 335.

<sup>132</sup> V. J. R. SPENCER, *The principle of mutual recognition*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Handbook of European Criminal Procedure*, Cham, 2018, 281, che ha definito il principio del mutuo riconoscimento come «the principle that decisions of criminal courts and other competent authorities of one Member State are to be accepted by the courts and competent authorities of the other Member States and enforced on the same terms as their own». Per approfondimenti, si veda anche C. AMALFITANO, *Spazio giudiziario europeo e libera circolazione delle decisioni penali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 4, 2009, 73.

<sup>133</sup> Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali (2001/C 12/02). La questione del mutuo riconoscimento in materia penale è stata per la prima volta sollevata durante il Consiglio europeo di Cardiff nel 1998. Con il Consiglio europeo di Tampere del 1999 il principio è stato consacrato come asse portante della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale all'interno dell'Unione. Per una panoramica sull'evoluzione del principio, si veda A. SUOMINEN, *The Principle of Mutual*

principalmente nella prospettiva del riconoscimento di condanne inflitte alle persone fisiche. La misura n. 18, finalizzata alla preparazione di uno strumento che consentisse allo Stato di residenza di riscuotere le sanzioni pecuniarie inflitte da un altro Stato membro, prendeva tuttavia in considerazione anche le persone giuridiche.

Una base giuridica per l'esecuzione delle decisioni relative alle persone giuridiche è stata fornita solo con riguardo alle sanzioni pecuniarie – le quali sono sempre incluse come sanzioni obbligatorie negli strumenti di ravvicinamento – e alla confisca, che viene talvolta indicata tra le misure da includere nell'arsenale sanzionatorio applicabile all'ente<sup>134</sup>. In tali atti normativi è chiarito che, quando si tratti di applicare una sanzione alla persona giuridica, la diversità nella disciplina della responsabilità non costituisce un valido motivo di diniego di riconoscimento e di esecuzione della decisione: pertanto, anche se lo Stato di esecuzione non ammette la responsabilità penale degli enti, è obbligato a eseguire la sentenza straniera.

Tanto è previsto anche dall'art. 23 del recente regolamento sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca<sup>135</sup>, che ha sostituito la decisione quadro 2003/577/GAI e la decisione quadro 2006/783/GAI a partire da dicembre 2020: pertanto, un provvedimento di congelamento o di confisca adottato nei confronti di una persona giuridica dovrà essere eseguito anche qualora lo Stato di esecuzione non riconosca «il principio della responsabilità penale delle persone giuridiche»<sup>136</sup>.

---

*Recognition in Cooperation in Criminal Matters. A study of the principle in four framework decisions and in the implementation legislation in the Nordic Member States*, Anversa, 2011, 43.

<sup>134</sup> Il riferimento è, in particolare, all'articolo 9 della decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie, nonché all'articolo 12 della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. Per quanto riguarda le sanzioni pecuniarie, la Corte di giustizia ha sottolineato il carattere vincolante della decisione quadro: di conseguenza, gli Stati membri devono applicare la sanzione pecuniaria, anche se il diritto nazionale non riconosce il principio della responsabilità penale delle persone giuridiche (Corte di giustizia, 4 marzo 2020, *Banca BGŻ BNP Paribas S.A.*, causa C-183/18).

<sup>135</sup> Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

<sup>136</sup> V. art. 23 del regolamento (UE) 2018/1805.

Pare opportuno spendere qualche breve considerazione su tale regolamento, anche in considerazione del fatto che si tratta della prima occasione in cui il legislatore europeo fa ricorso a tale tipologia di atto giuridico in questo settore<sup>137</sup>.

Il principale obiettivo del regolamento è facilitare il congelamento e la confisca dei beni di origine criminosa in tutta l'Unione, al fine di combattere più efficacemente i reati transnazionali. Due aspetti meritano particolare attenzione in questa sede: anzitutto, la circostanza che il regolamento si applichi espressamente ai “procedimenti in materia penale”; tale espressione differisce da quella utilizzata nella decisione quadro 2003/577/GAI, che si riferiva esclusivamente ai “procedimenti penali”<sup>138</sup>. A questo proposito, il considerando n. 13 del nuovo regolamento specifica che “procedimento in materia penale” è «un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo» e comprende tutti i provvedimenti di congelamento e di confisca «emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato».

Il riferimento a “procedimenti in materia penale”, letto congiuntamente alla disposizione di cui all'art. 23, possono indurre a ritenere che il regolamento trovi applicazione anche rispetto alla responsabilità parapenale degli enti – a prescindere dal *nomen* utilizzato a livello dei diversi Stati membri – dal momento che il provvedimento da eseguire sarebbe emesso all'esito di un “procedimento in materia penale”.

Un altro profilo di interesse è rappresentato dai motivi di non riconoscimento e di non esecuzione, previsti dagli artt. 8 e 19, per i provvedimenti di congelamento e di confisca. Come già nella disciplina previgente, lo Stato di esecuzione può non dare esecuzione a un

---

<sup>137</sup> Rispetto alla decisione di adottare un regolamento anziché una direttiva si è registrata l'opposizione di diversi Stati membri; per questo motivo, il considerando n. 53 del regolamento specifica che «la forma giuridica del presente atto non dovrebbe costituire un precedente per i futuri atti giuridici dell'Unione nel settore del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie in materia penale». In proposito, v. T. WAHL, *Regulation on Freezing and Confiscation Orders*, in *Eucrim*, 4, 2018, 201.

<sup>138</sup> V. A. M. MAUGERI, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca*, in *Dir. pen. cont.*, 1, 2019, 34.

provvedimento qualora ciò sia contrario al principio del *ne bis in idem*. Ciò preclude – anche rispetto alle persone giuridiche che siano già state giudicate in via definitiva in uno Stato membro – l’esecuzione di un nuovo provvedimento, adottato in relazione ai medesimi fatti.

Resta, tuttavia, da affrontare il tema dell’opportunità dell’estensione del principio del mutuo riconoscimento alle altre tipologie di sanzioni applicabili alle persone giuridiche. A ben vedere, infatti, possono rilevarsi significative differenze tra gli Stati membri, non solo con riferimento al modello ascrittivo prescelto, ma anche con riguardo alle sanzioni che possono essere inflitte alle persone giuridiche all’esito del procedimento.

Mentre, infatti, alcuni Stati hanno introdotto sanzioni *ad hoc* – in grado di produrre maggiori effetti sul piano general e special preventivo, rispetto alla sola sanzione pecuniaria – altri Stati hanno scelto di non modificare il loro arsenale sanzionatorio; in taluni casi, si è invece optato per l’introduzione di un meccanismo di conversione che consenta di trasformare le pene detentive previste per la persona fisica in sanzioni applicabili alle persone giuridiche<sup>139</sup>.

Gli Stati membri che hanno arricchito il proprio ventaglio di sanzioni, hanno introdotto sanzioni in grado di colpire in maniera mirata l’attività della persona giuridica, come la chiusura di filiali dell’attività, la perdita della personalità giuridica, il divieto di pubblicizzare beni o servizi. È tuttavia evidente che l’esecuzione di tali sanzioni nel territorio di un altro Stato pone significativi problemi, di cui i giudici nazionali devono necessariamente tener conto, ogniqualvolta si tratti di applicare una sanzione per un reato che presenti profili di transnazionalità.

A questo proposito, la Corte di cassazione ha sottolineato che le sanzioni interdittive previste dall’art. 9 del d.lgs. 231 del 2001 non possono essere irrogate alle persone giuridiche, laddove ciò implichi il coinvolgimento, nella fase esecutiva, di organismi di uno Stato terzo<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> In argomento, si veda G. VERMEULEN, W. DE BONDT, C. RYCKMAN, *Liability of legal persons for offences in the EU*, cit., 87.

<sup>140</sup> V. Cass., 1 dicembre 2010, n. 42701, P.M. in proc. E.N.I. e altro, con nota di V. ALTARE, *Sull’applicabilità delle sanzioni interdittive agli enti beneficianti di corruzione internazionale*, in *Giur. It.*, 2011, p. 1622.

Pertanto, per quanto astrattamente applicabili, le sanzioni interdittive previste dal d.lgs. 231/2001 incontrano dei limiti operativi in relazione ai reati transnazionali, legati alla necessità di compiere una valutazione in ordine alla loro concreta applicabilità.

Come è evidente, tale circostanza può introdurre un elemento di discriminazione, in quanto i giudici nazionali potranno optare per l'applicazione di sanzioni interdittive solo nei casi di rilievo meramente interno; la situazione appare ancor più problematica se si considera che gli strumenti di ravvicinamento hanno incoraggiato gli Stati membri ad adottare sanzioni diverse dalla pena pecuniaria, in relazione agli enti, quali: l'esclusione dal godimento di contributi o sovvenzioni pubblici, l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività d'impresa o il controllo giudiziario<sup>141</sup>.

Per questo motivo, in letteratura si è sostenuto che l'UE dovrebbe dedicare maggiore attenzione alla fase dell'*enforcement*, estendendo il principio di reciproco riconoscimento alle tipologie di sanzioni tipicamente imposte alle persone giuridiche<sup>142</sup>.

Tra le obiezioni mosse a questa proposta vi è quella che fa perno sulla legittimazione del diritto penale a livello nazionale<sup>143</sup>: tale branca del diritto è, infatti, espressione della sovranità statale e trae sostanza dal processo democratico e dall'accordo su quali comportamenti debbano essere considerati meritevoli di sanzione penale. Il mutuo riconoscimento mette in discussione questo assunto, imponendo l'esecuzione di decisioni adottate in altri sistemi giuridici; a differenza dell'armonizzazione – che presuppone una negoziazione a livello dell'UE –, la libera circolazione delle decisioni implica «un viaggio nell'ignoto»<sup>144</sup>, in quanto i cittadini dello Stato membro di

---

<sup>141</sup> A titolo esemplificativo, possono citarsi l'art. 9 direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato, nonché l'art. 9 della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

<sup>142</sup> K. NUOTIO, *A legitimacy-based approach to EU criminal law: Maybe we are getting there, after all*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2020, 20; G. VERMEULEN, W. DE BONDY, C. RYCKMAN, *Liability of legal persons for offences in the EU*, cit., 107.

<sup>143</sup> V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Oxford, 2009, 123.

<sup>144</sup> V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, cit., 123.

esecuzione non sono pienamente consapevoli né partecipi dell'evoluzione che interviene in un altro ordinamento. In questa prospettiva, il godimento delle libertà garantite dal diritto dell'Unione può esporre i singoli a una proliferazione di azioni esecutive volte alla tutela di interessi individuati a livello nazionale<sup>145</sup>.

Critiche più specifiche sono state mosse all'estensione del principio di reciproco riconoscimento alle sanzioni interdittive: sebbene il già citato programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento facesse espresso riferimento alla graduale estensione degli effetti delle sanzioni interdittive nel territorio dell'Unione, sono state evidenziate talune difficoltà legate all'applicazione transfrontaliera di tali misure<sup>146</sup>.

In primo luogo, non esiste una definizione condivisa di tale tipologia di sanzione, a causa delle notevoli differenze riscontrabili a livello dei diversi Stati membri: il termine può, infatti, essere usato con riferimento a sanzioni inflitte in procedimenti penali, civili, amministrativi o persino disciplinari, da un'ampia gamma di autorità. Inoltre, queste misure possono talvolta qualificate come sanzioni principali, talaltra come sanzioni accessorie o alternative.

Un altro profilo problematico è legato alla diversa impostazione che dovrebbe adottarsi per riconoscere efficacia transfrontaliera alle interdizioni, rispetto agli strumenti di mutuo riconoscimento attualmente esistenti: mentre, infatti, l'effetto "tradizionale" del reciproco riconoscimento consiste nel trasferire l'intera competenza a eseguire una decisione dallo Stato membro di emissione a un diverso Stato, per quanto riguarda le sanzioni interdittive l'obiettivo è far sì che la decisione sia riconosciuta anche in un altro, tenendo fermi i suoi effetti nello Stato di emissione.

---

<sup>145</sup> In proposito, si è evidenziato i diritti dei soggetti coinvolte nel rapporto di cooperazione tra Stati membri potrebbero risultare pregiudicati dalla cooperazione giudiziaria nei procedimenti penali (D. N. CASCINI, *Il conflitto di giurisdizione tra Stati Membri dell'Unione Europea*, in *Archivio Penale*, 3, 2018, 18).

<sup>146</sup> G. VERMEULEN, W. DE BONDT, C. RYCKMAN, *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality*, Anversa, 2012, 503.

Tra le ragioni che invece militano a favore dell'estensione del principio alle sanzioni interdittive applicabili alle persone giuridiche vi è, anzitutto, la necessità di impedire al soggetto responsabile del reato di eludere l'applicazione della sanzione semplicemente lasciando il territorio dello Stato di emissione. Ciò si rende particolarmente necessario nei casi in cui il soggetto non abbia alcun legame con lo Stato sul cui territorio è stato commesso il reato.

Inoltre, come già sottolineato, il limitato ambito applicativo del mutuo riconoscimento porta i giudici nazionali a optare, a fronte di reati transfrontalieri, per l'applicazione di sole sanzioni pecuniarie; tale soluzione non è sempre auspicabile, tenuto conto delle circostanze concrete e, in particolare, della gravità del reato e delle caratteristiche delle persone giuridiche coinvolte: è noto, infatti, che rispetto alla responsabilità dell'ente le sanzioni pecuniarie non sono sempre in grado di assicurare la deterrenza.

Inoltre, la necessità di un ulteriore sviluppo del principio del mutuo riconoscimento può ricavarsi dagli strumenti di ravvicinamento dell'UE che, sempre più spesso, incoraggiano gli Stati membri a introdurre sanzioni diverse da quelle pecuniarie, che possano incidere specificamente sull'attività della persona giuridica; difatti, il reciproco riconoscimento e l'armonizzazione sono da considerarsi complementari nel campo della cooperazione in materia penale<sup>147</sup>. Per tali ragioni, il legislatore dell'UE dovrebbe estendere l'operatività del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, in modo da garantire un assetto coerente con i contenuti degli strumenti di ravvicinamento, al fine di fornire indicazioni per il riconoscimento (almeno) delle sanzioni suggerite<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> A. SUOMINEN, *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters*, cit., 363.

<sup>148</sup> G. VERMEULEN, W. DE BONDT, C. RYCKMAN, *Rethinking international cooperation*, cit., 108.



## CAPITOLO V

### TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI E CIRCULAR ECONOMY:

#### PROSPETTIVE E SCENARI FUTURI

SOMMARIO: 1. Economia circolare e contrasto al traffico illecito di rifiuti: la nuova proposta di regolamento in materia di spedizioni. – 2. Il traffico illecito di rifiuti nell’ambito della nuova proposta di direttiva sulla tutela penale dell’ambiente. – 2.1. Il mutato quadro istituzionale: la competenza penale indiretta nel Trattato di Lisbona. – 2.2. Il perimetro della competenza penale accessoria. – 2.3. La nuova proposta di direttiva sulla tutela penale dell’ambiente. – 3. La complessiva azione di contrasto al traffico illecito di rifiuti in Europa.

### **1. Economia circolare e contrasto al traffico illecito di rifiuti: la nuova proposta di regolamento in materia di spedizioni**

La risposta complessivamente approntata dal legislatore europeo – sia sul versante amministrativo, che su quello penalistico – al fenomeno del traffico illecito di rifiuti non si è dimostrata efficace.

Da alcuni dati raccolti nell’ambito di un progetto della rete IMPEL<sup>1</sup>, in relazione agli anni 2018-2020, è emerso che il 22% delle spedizioni

---

<sup>1</sup> La rete IMPEL (*European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*) è stata istituita nel 1992 dagli Stati membri e opera come un network informale che unisce i soggetti responsabili della predisposizione, implementazione e attuazione della normativa ambientale eurounitaria. Grazie alle importanti iniziative assunte nel tempo, a livello europeo e internazionale, la rete si è accreditata come interlocutore privilegiato della Commissione Europea, tanto da essere menzionata in molti documenti legislativi e politici; dal 2008 IMPEL si è costituita in associazione internazionale delle autorità ambientali degli stati membri dell’Unione Europea, dei paesi candidati e potenziali candidati all’UE, dei paesi dell’Area Economica Europea e dell’EFTA. Ad oggi partecipano alle attività di IMPEL i rappresentanti di 36 paesi, tra cui gli stati membri dell’UE, l’ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, la Serbia, la Turchia, l’Islanda, il Kosovo, l’Albania, la Svizzera e la Norvegia. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a M. MARTENS, *National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU’s Environmental Policy*

sottoposte ad ispezione presentava profili – più o meno accentuati – di illegalità<sup>2</sup>. In particolare, le violazioni più frequentemente riscontrate erano riconducibili alla mancata o incompleta compilazione dell'Allegato VII (18% delle violazioni), all'omessa attivazione della procedura di notifica o a irregolarità nella predisposizione della documentazione necessaria (19%), nonché alla violazione di divieti di esportazione (22%).

Per tale motivo, l'Unione europea ha recentemente avviato la procedura per la revisione del regolamento in materia di spedizioni di rifiuti, anche al fine di realizzare più efficacemente gli obiettivi di circolarità individuati nell'ambito dei plurimi atti programmatici adottati dalle istituzioni negli ultimi anni: si è visto, infatti, che già nell'ambito del Piano d'azione per l'economia circolare del 2015<sup>3</sup> la Commissione ha valorizzato il legame tra *circular economy* e spedizioni di rifiuti, ponendo l'accento sulla necessità di assicurare l'effettiva applicazione della disciplina eurounitaria in materia di movimentazioni transfrontaliere, adottando al contempo misure in grado di facilitare la circolazione dei rifiuti all'interno dell'Unione; del resto, come rilevato dalla stessa Commissione nell'ambito della valutazione del regolamento (CE) n. 1013/2006<sup>4</sup>, all'epoca dell'introduzione della disciplina attualmente vigente il legislatore europeo non aveva in mente l'obiettivo di facilitare la transizione del settore dei rifiuti verso un'economia circolare.

Alla luce di ciò, il 17 novembre 2021 è stata presentata la proposta di regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti, nella quale si è evidenziato che, se è vero che le spedizioni transfrontaliere possono generare rischi per la salute umana e per l'ambiente, in particolare quando non siano controllate

---

*Network IMPEL*, in M. EGEBERG (a cura di), *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Londra, 2006, 124.

<sup>2</sup> Si veda il rapporto sulle ispezioni predisposto nell'ambito del progetto SWEAP (*Shipment of Waste Enforcement Actions Project*) – coordinato da IMPEL e finanziato tramite il fondo LIFE – consultabile al seguente indirizzo: [www.sweap.eu](http://www.sweap.eu). Per un'analisi dei dati raccolti, si veda K. OLLEY, *Illegal waste shipment: an overview*, in *Field Actions Science Reports*, 23, 2021.

<sup>3</sup> V. COM (2015) 614 final, già esaminata *supra*, cap. I, par. 2.

<sup>4</sup> V. SWD (2020) 26 final, *Evaluation of Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste*. La valutazione è stata condotta conformemente alle linee guida sulla *better regulation* predisposte dalla Commissione. Per approfondimenti in merito si rinvia a B. VIMERCATI, *Natura e strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo*, Torino, 2018.

correttamente, allo stesso tempo «i rifiuti hanno spesso un valore economico positivo, in particolare come materie prime secondarie che possono sostituire e ridurre la dipendenza dalle materie prime e quindi contribuire a un'economia più circolare»<sup>5</sup>.

Due sono, dunque, i macro-obiettivi che si stagliano sullo sfondo della recente iniziativa della Commissione: da un lato, vi è, come in passato, la necessità di tutelare l'ambiente, non solo degli Stati membri, ma anche dei principali paesi che importano rifiuti dall'Unione<sup>6</sup>; sotto questo profilo, si è evidenziata l'importanza di monitorare efficacemente le esportazioni di rifiuti in lista verde, che possono causare un impatto ambientale dannoso nei Paesi terzi importatori, in ragione dell'assenza di standard adeguati per quanto concerne la gestione dei rifiuti<sup>7</sup>.

Il secondo macro-obiettivo è quello, già ampiamente esaminato<sup>8</sup>, di garantire agli Stati membri l'accesso alle materie prime: sotto questo profilo, si è fatto riferimento alle importanti quantità di risorse che lasciano l'Europa sotto forma di rifiuti, anziché essere trasformate in materie prime secondarie in grado di contribuire «alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento per gli ecosistemi industriali europei»<sup>9</sup>.

Tali obiettivi trovano una specificazione nelle esigenze, enunciate nella relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento, di facilitare le spedizioni di rifiuti per il riutilizzo e il riciclaggio nell'UE, assicurare che l'UE non esporti in paesi terzi le proprie sfide in materia di rifiuti e, infine, affrontare in maniera efficace le spedizioni illegali di rifiuti.

Prima di esaminare più da vicino i contenuti della proposta, pare utile soffermarsi sulle considerazioni svolte dalla Commissione in ordine al veicolo normativo utilizzato: si afferma infatti che la scelta è in passato ricaduta sullo strumento del regolamento «per garantire un'applicazione

---

<sup>5</sup> COM (2021) 709 final, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti e che modifica i regolamenti (UE) n. 1257/2013 e (UE) 2020/1056.

<sup>6</sup> In proposito, merita rilevare che la base giuridica della proposta di regolamento è individuata nell'art. 192 TFUE.

<sup>7</sup> V. SWD (2020) 26 final, cit., 40.

<sup>8</sup> V. cap. I, par. 2.

<sup>9</sup> COM (2021) 709 final, cit., 2.

simultanea e armonizzata delle relative norme in tutti gli Stati membri», e che tale scelta rimane giustificata, in quanto un regolamento consente di introdurre prescrizioni vincolanti per tutti gli operatori, fornendo, in questo modo, «la necessaria certezza del diritto e la possibilità di esecuzione di un mercato completamente integrato in tutta l'UE»<sup>10</sup>.

Sotto il profilo della sussidiarietà, la necessità di prevedere norme comuni a livello dell'Unione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti è correlata alla finalità di evitare una situazione nella quale gli operatori illegali scelgano di esportare i rifiuti dall'Unione attraverso Stati membri con norme interne meno severe di altri (cd. *port hopping*). Anche a questo riguardo, si evidenzia pertanto l'importanza di una piena armonizzazione, sotto il profilo regolatorio e sanzionatorio.

Con riferimento alle lacune e alle criticità emerse nella vigenza del regolamento del 2006, la Commissione ha sottolineato che le difformità applicative a livello degli Stati membri, spesso dettate da diverse interpretazioni delle disposizioni e da regimi di ispezione non omogenei, hanno, per un verso, ostacolato l'efficace attuazione della disciplina nel territorio dell'Unione e, sotto altro profilo, hanno limitato o scoraggiato «le spedizioni legali di materiali di rifiuti di buona qualità agli impianti di riciclaggio, che sono importanti per la transizione verso un'economia circolare nell'UE»<sup>11</sup>.

Passando, quindi, ad esaminare i contenuti della proposta, assume anzitutto rilievo l'attribuzione alla Commissione del potere di adottare atti delegati volti ad integrare il regolamento, nei quali saranno fissati criteri – in particolare, soglie di contaminazione – che consentano di classificare correttamente i rifiuti della lista verde. Inoltre, per evitare che i rifiuti siano dichiarati falsamente come beni usati e per fornire chiarezza giuridica<sup>12</sup>, la Commissione potrà adottare atti delegati che stabiliscano i criteri per distinguere tra beni usati e rifiuti, per determinate categorie di prodotti per i

---

<sup>10</sup> COM (2021) 709 final, cit., 4.

<sup>11</sup> COM (2021) 709 final, cit., 5.

<sup>12</sup> V. considerando n. 31 della proposta di regolamento.

quali tale distinzione è di particolare importanza per l'esportazione di rifiuti dall'Unione<sup>13</sup>.

Per quanto concerne il contrasto alle spedizioni illegali di rifiuti, si ritiene opportuno soffermarsi su due aspetti principali: la nozione di "spedizione illegale" e il rafforzamento dei controlli e della cooperazione tra gli Stati membri per la prevenzione e il contrasto agli illeciti transfrontalieri.

Il nuovo articolo 3, n. 25 definisce come "illegale" la spedizione di rifiuti effettuata:

- a) senza notifica alle autorità competenti a norma del regolamento;
- b) senza l'autorizzazione delle autorità competenti a norma del regolamento;
- c) con l'autorizzazione delle autorità competenti ottenuta mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi;
- d) in un modo non conforme alle informazioni contenute nella notifica o nei documenti di movimento;
- e) in un modo che il recupero o lo smaltimento risulti in contrasto con la normativa dell'Unione o internazionale;
- f) in contrasto con gli articoli concernenti divieti all'esportazione o all'importazione di rifiuti<sup>14</sup>;
- g) in un modo che, in relazione alle spedizioni di rifiuti di cui all'articolo 4, paragrafi 3 e 5, si accerti una qualsiasi delle seguenti circostanze:
  - i) i rifiuti non sono elencati nell'allegato III, III A o III B;
  - ii) l'articolo 4, paragrafo 5, non è stato rispettato;
  - iii) l'articolo 18 non è stato rispettato.

Dal raffronto con l'omologa disposizione del regolamento del 2006, non emergono differenze sostanziali, sul piano della descrizione dei comportamenti illeciti; focalizzando l'attenzione sulla lettera g), – di particolare interesse ai fini della presente analisi, per i profili di problematicità

---

<sup>13</sup> V. art. 28 della proposta di regolamento.

<sup>14</sup> L'art. 3, n. 25, lett. f), Reg. CE 1013/2006 si riferisce, in particolare, alle spedizioni effettuate in contrasto con gli articoli 11, 34, 36, 37, 42, 44, 45, 46 o 47 del regolamento stesso.

in precedenza evidenziati rispetto alla disciplina attualmente vigente – deve evidenziarsi che non compare più il riferimento alle spedizioni effettuate «in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'allegato VII»: il nuovo art. 3, n. 25, lett. g), iii) si riferisce, più in generale, al mancato rispetto dell'art. 18, ossia all'inosservanza delle scansioni della procedura semplificata applicabile alla movimentazione di rifiuti non pericolosi destinati al riciclo.

Ciò, anche in ragione delle significative modifiche apportate, nella proposta della Commissione, a detta procedura: come si è visto, la disciplina attuale si limita essenzialmente a prevedere che la circolazione di rifiuti in *green list* sia accompagnata da un documento cartaceo, da esibire a richiesta delle autorità preposte al controllo; IMPEL ha, tuttavia, rilevato che tale modalità non è idonea a consentire alle autorità di svolgere adeguati controlli sui materiali movimentati e ha, per questo, proposto di introdurre, anche nell'ambito della procedura semplificata, l'onere di inviare il modulo di cui all'Allegato VII – preferibilmente in via telematica – prima della spedizione, quantomeno all'autorità del paese di spedizione, in modo che quest'ultima sia informata dell'esistenza e delle modalità della spedizione<sup>15</sup>. Del resto, la circostanza che si tratti di una procedura semplificata non può esimere dallo svolgimento di opportuni controlli; anzi, proprio per il maggior favore accordato a tali movimentazioni, aventi ad oggetto materiali non pericolosi da sottoporre a recupero e sottoposti, per questo, a minori formalità, esse possono costituire fonte di opportunità criminogene per gli operatori illegali, con la conseguenza che le autorità competenti devono compiere sforzi adeguati per rilevare eventuali condotte criminose<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> V. *Waste crime – Final report*, predisposto dall'IMPEL e consultabile al seguente indirizzo: [www.environmentalprosecutors.eu/waste-crime](http://www.environmentalprosecutors.eu/waste-crime).

<sup>16</sup> In proposito, si veda la *Relazione finale sull'attuazione della legge 22 maggio 2015 n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente*, approvata il 15 settembre 2022 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1, ove sono riportate le osservazioni dei soggetti auditi sul tema del contrasto alla criminalità ambientale; in particolare, si critica la circostanza che il Piano delle ispezioni italiano indichi come priorità il controllo delle spedizioni soggette a notifica e autorizzazione preventive scritte, che seguono il maggiore rigore formale, dedicando minore attenzione alle spedizioni soggette ad adempimenti meno stringenti.

Il nuovo articolo 18 prevede, pertanto, una procedura più articolata per le spedizioni di rifiuti non pericolosi destinati al recupero, che contempla, tra le altre cose, la compilazione e trasmissione in via elettronica delle informazioni pertinenti contenute nell'Allegato VII, ad opera del soggetto che organizza la spedizione, almeno un giorno prima che la spedizione abbia luogo. I dati relativi alla spedizione devono inoltre essere messi a disposizione delle autorità competenti, sempre in formato elettronico, durante il trasposto.

L'informatizzazione della procedura è stata prevista anche in relazione alle spedizioni soggette alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte: l'articolo 26 della proposta di regolamento prevede infatti che l'emissione e lo scambio di informazioni e documenti richiesti dal regolamento avvengano per via elettronica.

A questo fine, la Commissione intende istituire un sistema centrale a livello UE, che consenta di emettere e scambiare elettronicamente dati e informazioni legati a spedizioni di rifiuti, interoperabile sia con le piattaforme nazionali già esistenti (art. 26, par. 3)<sup>17</sup>, sia con l'ambiente operativo stabilito dal regolamento (UE) 2020/1056 relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci<sup>18</sup>. Oltre a velocizzare e migliorare, complessivamente, le attività dei soggetti che organizzano spedizioni transfrontaliere di rifiuti, il sistema di interscambio elettronico dei dati consentirà alle autorità competenti di disporre di dati fondamentali per il monitoraggio dei flussi di rifiuti, sia all'interno dell'Unione che da e verso paesi terzi<sup>19</sup>.

Il tema dei controlli è, in effetti, centrale nell'azione dell'Unione per il contrasto alle spedizioni illegali: in tale prospettiva, è prevista l'istituzione di un "gruppo di garanzia della legalità delle spedizioni di rifiuti" (art. 63), incaricato di facilitare e migliorare la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri al fine di prevenire e individuare le spedizioni illegali. Tale

---

<sup>17</sup> V. SWD (2020) 26 final, cit., 47, ove si evidenzia che tutte le categorie di *stakeholder* coinvolte nel processo di valutazione del regolamento (CE) n. 1013/2006 hanno denunciato l'inadeguatezza del sistema di notifica *paper-based*, previsto dalla disciplina del 2006; molti Stati membri avevano infatti introdotto, nel tempo, sistemi elettronici per la registrazione dei documenti relativi alla movimentazione di rifiuti.

<sup>18</sup> Regolamento (UE) 2020/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, *relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci*.

<sup>19</sup> COM (2021) 709 final, cit., 18.

gruppo, composto dai «rappresentanti designati degli Stati membri e della Commissione, nonché di altre istituzioni, organi, o organismi pertinenti»<sup>20</sup>, dovrebbe incontrarsi a cadenza regolare e fungere, tra le altre cose, da consesso per la condivisione di informazioni e dati investigativi sulle tendenze delle spedizioni illegali.

Da ultimo, si attribuiscono penetranti poteri alla Commissione (artt. 64-68) con il fine «di contrastare le violazioni delle disposizioni del presente regolamento, di sostenere e integrare le attività degli Stati membri intese a farlo rispettare e di contribuire alla sua applicazione uniforme in tutta l'Unione»; in particolare, la Commissione dovrebbe svolgere azioni investigative – attraverso la conduzione di ispezioni<sup>21</sup> e la richiesta di informazioni<sup>22</sup> – e di coordinamento in merito alle spedizioni illegali che potrebbero avere effetti negativi gravi sulla salute umana o sull'ambiente. Il considerando n. 49 della proposta di regolamento chiarisce che la Commissione può prendere in considerazione la possibilità, nell'ambito della propria organizzazione interna, di affidare determinate azioni di contrasto previste dal regolamento all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

---

<sup>20</sup> V. considerando n. 48 della proposta di regolamento.

<sup>21</sup> Art. 65 della proposta di regolamento.

<sup>22</sup> Art. 66 della proposta di regolamento.



## **2. Il traffico illecito di rifiuti nell'ambito della nuova proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.**

### **2.1. Il mutato quadro istituzionale: la competenza penale indiretta nel Trattato di Lisbona**

Accanto alla proposta di regolamento appena esaminata, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva destinata a sostituire la direttiva 2008/99/CE e a rafforzare l'azione di contrasto contro la criminalità ambientale.

L'esercizio di tale competenza si inserisce, tuttavia, in un mutato quadro istituzionale, delineato dal Trattato di Lisbona, che si rende opportuno tratteggiare brevemente.

Come noto, infatti, il Trattato di Lisbona ha modificato l'assetto ordinamentale dell'Unione, "recuperando" molte delle opzioni contenute nel tentativo non riuscito di Costituzione europea: ciò è particolarmente vero per quanto concerne il ruolo riconosciuto, per la prima volta in maniera espressa, al diritto penale<sup>23</sup>.

Con il Trattato di Lisbona è stata, infatti, abolita la struttura in pilastri<sup>24</sup>, e le materie della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia sono state omologate alle altre, in precedenza disciplinate dal diritto comunitario in senso stretto<sup>25</sup>. In particolare, l'art. 4,

---

<sup>23</sup> A. MASSARO, *Appunti di diritto penale europeo*, cit., 15, nonché C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 3, 2010, 328.

<sup>24</sup> L'abolizione della struttura in pilastri ha prodotto effetti rivoluzionari, poiché ha sancito, anche rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'applicabilità del principio di preminenza del diritto europeo sul diritto nazionale, che non trovava in precedenza applicazione per le disposizioni del terzo pilastro. Tale importante distinzione tra direttive e decisioni quadro era stata in verità attenuata, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dalla Corte di Giustizia, la quale aveva stabilito – con la sentenza *Pupino* del 16 giugno 2005 – che il principio dell'interpretazione conforme dovesse valere anche in relazione agli atti del terzo pilastro e, in particolare, alle decisioni quadro, con il solo contemperamento relativo al rispetto dei diritti fondamentali (in particolare, le esigenze connesse al principio di legalità); secondo i giudici di Lussemburgo, «il carattere vincolante delle decisioni quadro [...] comporta in capo alle autorità nazionali, ed in particolare ai giudici nazionali, un obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale». In argomento, si rimanda a G. TESAURO, *Diritto comunitario, Corte di Giustizia e diritto penale*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, Milano, 2008, 665.

<sup>25</sup> V. F. VIGANÒ, *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 4.

par. 2, lett. j, TFUE attribuisce all'Unione una competenza concorrente nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mentre l'art. 69 TFUE chiarisce che tale competenza deve essere esercitata conformemente ai principi di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE) e proporzionalità (art. 5, par. 4, TUE): la sussidiarietà assume una connotazione peculiare nell'interazione con il principio di *extrema ratio*<sup>26</sup>, come si vedrà a breve<sup>27</sup>.

La riforma operata con il Trattato di Lisbona ha consolidato le basi del “diritto penale europeo”: le perplessità avanzate rispetto all'uso di questa espressione si sono dissipate, a fronte della espressa previsione di una competenza, sia pure indiretta, dell'Unione Europea in materia penale<sup>28</sup>.

L'art. 83 TFUE disciplina infatti le competenze dell'Unione in ambito sostanzial-penalistico, che si traducono nella possibilità di introdurre norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in specifici ambiti di tutela; in particolare, l'art. 83, par. 1, TFUE si riferisce alla cd. competenza penale autonoma, prevedendo che il Parlamento Europeo e il Consiglio possano delineare “norme minime” relativamente ai reati e alle sanzioni concernenti gravi forme di criminalità transfrontaliera<sup>29</sup>; tale previsione tiene conto dell'esigenza di fronteggiare i rischi per la sicurezza determinati dalla libertà di circolazione all'interno dell'Unione, la quale è suscettibile di determinare un ampliamento degli ambiti di operatività della criminalità organizzata, anche alla luce della circostanza che proprio in virtù del principio di libera circolazione «gli effetti negativi derivanti dalle carenze preventivo-

---

<sup>26</sup> V. M. DONINI, *Sussidiarietà penale e sussidiarietà comunitaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1-2, 2003, 141.

<sup>27</sup> A. BERNARDI, *I principi di sussidiarietà e di legalità nel diritto penale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2012, 16.

<sup>28</sup> Sul punto, si veda F. SGUBBI, *Diritto penale comunitario*, in *Dig. disc. pen.*, IV, Torino, 1990, 98; A. BERNARDI, *I tre volti del diritto penale comunitario*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Padova, 1999, 79.

<sup>29</sup> L'art. 83, par. 1, TFUE prevede testualmente: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata».

repressive di taluni Stati membri tendono ad espandersi sull'intero territorio dell'Unione»<sup>30</sup>.

La necessità di combattere la criminalità transnazionale attraverso trattamenti punitivi sufficientemente omogenei nei diversi Stati membri, ha indotto a conferire carattere autonomo alla competenza in questione: difatti, tale competenza non trae fondamento dalla previa esistenza di norme europee di carattere extrapenale, bisognose di una tutela rafforzata, ma si “autolegittima”, per la necessità di contrastare in maniera efficace le più insidiose manifestazioni di tale forma di criminalità, nell'ambito delle sfere di criminalità individuate espressamente dallo stesso art. 83, par. 1, TFUE. In proposito, merita rilevare incidentalmente che la disposizione prende in considerazione alcune ipotesi di traffico, tra cui non figura quella avente ad oggetti i rifiuti.

Con il Trattato di Lisbona è stata altresì delineata una ulteriore forma di competenza penale indiretta, essenzialmente volta a garantire l'*effet utile*<sup>31</sup>: si tratta della cd. competenza penale accessoria, di cui all'art. 83, par. 2, TFUE<sup>32</sup>, che consente di introdurre, sempre per il tramite di direttive, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nei settori che sono stati oggetto di misure di armonizzazione, qualora tale intervento si palesi indispensabile per assicurare l'attuazione efficace delle politiche dell'Unione.

A ben vedere, tale forma di competenza penale deve ritenersi esercitabile anche al di là dei settori oggetto di una competenza concorrente dell'Unione: si è infatti rilevato che sarebbe irragionevole escludere la possibilità di procedere all'armonizzazione delle risposte penali nei settori di competenza esclusiva, nei quali (come è noto) l'Unione non adotta misure di

---

<sup>30</sup> V. A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria*, cit., 46.

<sup>31</sup> Per una analisi esaustiva della funzione e del significato del principio dell'effetto utile si rimanda a U. ŠADL, *The Role of Effet Utile in Preserving the Continuity and Authority of European Union Law: Evidence from the Citation Web of the Pre-accession Case Law of the Court of Justice of the EU*, in *European Journal of Legal Studies*, 2015, 1, 2015, 18.

<sup>32</sup> L'art. 83, par. 2, TFUE recita: «Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76».

armonizzazione<sup>33</sup>. Più in generale, si è ritenuto che, sebbene la norma faccia riferimento alla necessità di garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore oggetto di armonizzazione, l'intervento del legislatore europeo possa essere basato sull'art. 83, par. 2, anche a fronte di una previa uniformazione del diritto applicabile negli Stati membri: è questo il caso, a ben vedere, dell'obbligo di incriminazione concernente le spedizioni illegali di rifiuti, posto che la materia è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1013/2006<sup>34</sup>.

La competenza penale in parola viene definita accessoria in quanto non espressiva del “nucleo duro” della politica criminale europea, rappresentato dall'azione di contrasto alle manifestazioni criminali a carattere transnazionale; difatti, in questa ipotesi il ricorso alla sanzione penale risulta strumentale ad una più efficace realizzazione degli obiettivi perseguiti in sede di armonizzazione ad opera dell'Unione.

Da ultimo, merita rilevare che il par. 3 dell'art. 83 TFUE<sup>35</sup> prevede la possibilità per gli Stati membri di opporsi all'adozione di una direttiva nel caso in cui essa possa incidere «su aspetti fondamentali del suo ordinamento giuridico», determinando la sospensione della procedura la eventuale instaurazione di una cooperazione rafforzata tra almeno nove Stati. Tale norma integra dunque, allo stesso tempo, un “freno d'emergenza” e una “clausola di accelerazione”, strumenti parimenti utili per agevolare la

---

<sup>33</sup> A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria*, cit., 46.

<sup>34</sup> In questo senso, il riferimento alla previa armonizzazione deve intendersi come un richiamo “minimo”, nel senso che il previo intervento del legislatore dell'UE deve essere stato “almeno” di armonizzazione (C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, 22).

<sup>35</sup> Si riporta il testo dell'art. 83, par. 3, TFUE: «Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria.

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

costruzione europea nel settore della cooperazione in materia penale a fronte di possibili resistenze nazionali.

Alla luce di quanto sin qui esposto, si comprende come mai si discorra di una competenza penale “indiretta” dell’Unione: le direttive adottate in base all’art. 83 TFUE, conformemente alla loro natura di atti vincolanti solo quanto al risultato da raggiungere, creano obblighi di adeguamento in capo agli Stati membri, ma non introducono, di per sé, fattispecie penali direttamente applicabili. Nonostante il carattere “indiretto” di tale competenza, è di tutto rilievo che il processo di armonizzazione penale sia oggi affidato non più al lacunoso strumento della decisione quadro, bensì a quello della direttiva, poiché, a fronte del mancato recepimento ad opera degli Stati membri, sussiste la minaccia di un ricorso per inadempimento e di una conseguente condanna da parte della Corte di giustizia.

## **2.2. Il perimetro della competenza penale accessoria**

Dal momento che la criminalità ambientale non è (ancora)<sup>36</sup> inclusa nel novero dei gravi fenomeni criminosi di cui all’art. 83, par. 1, TFUE, pare opportuno soffermarsi brevemente sui limiti della competenza penale attribuita, dal paragrafo 2 del medesimo articolo, al legislatore europeo.

Come si è anticipato, infatti, la norma introduce, accanto al requisito della “previa armonizzazione” del settore oggetto di intervento, il riferimento alla indispensabilità dell’azione penale europea, rispetto al fine rappresentato dall’attuazione efficace delle politiche dell’Unione.

Il parametro della “indispensabilità” – già adoperato dalla Corte di giustizia nella decisione relativa all’inquinamento provocato da navi, con riferimento alla competenza penale di primo pilastro<sup>37</sup> – ha, in particolare,

---

<sup>36</sup> Nella già citata Risoluzione del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali, il Parlamento europeo ha, per vero, invitato la Commissione «a valutare la possibilità di includere i reati ambientali nelle categorie di reato di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE».

<sup>37</sup> Corte di giustizia, sent. 23 ottobre 2007, Commissione c. Consiglio, cit., par. 66.

suscitato critiche in dottrina per la sua scarsa selettività<sup>38</sup>: il timore, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, era che si potesse assistere a una proliferazione di obblighi di incriminazione, nei settori più disparati; a differenza, infatti, di quanto accade nel caso della competenza indiretta autonoma – che può essere esercitata esclusivamente in relazione a sfere di criminalità predeterminate – il potere riconosciuto al legislatore europeo dall'art. 83, par. 2, incontra il solo limite della previa armonizzazione, potendo pertanto consentire l'ingresso del diritto penale in tanti ambiti quanti sono i settori di competenza extra-penali dell'Unione<sup>39</sup>.

In mancanza di una definizione normativa del termine “indispensabilità”<sup>40</sup>, le opzioni ermeneutiche si sono polarizzate attorno a due ricostruzioni: secondo alcuni autori, il termine – riferito alla «attuazione efficace di una politica dell'Unione» – presenterebbe una chiara matrice funzionalistica, caratteristica dell'ordinamento sovranazionale<sup>41</sup>, tanto da potersi discorrere, rispetto alla competenza delineata dall'art. 83, par. 2, di “EU *effet utile crimes*”<sup>42</sup>; in un'altra prospettiva, l'espressione è stata, invece, intesa come una declinazione europea del principio di *extrema ratio*, comune a tutti gli ordinamenti nazionali quale limite e guida rispetto alle scelte di penalizzazione<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> R. SICURELLA, *Questioni di metodo nella costruzione di una teoria delle competenze dell'Unione europea in materia penale*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, 2606.

<sup>39</sup> A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont.*, 1, 2012, 50.

<sup>40</sup> M. MIGLIETTI, *The first exercise of article 83(2) under review: an assessment of the essential need of introducing criminal sanctions*, in *New Journal of European Criminal Law*, 1, 2014, 8.

<sup>41</sup> G. GRASSO, *La «competenza penale» dell'Unione europea nel quadro del Trattato di Lisbona*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, 707; A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria*, cit., 51, il quale evidenzia: «nell'ambito della competenza penale accessoria solo il rispetto del requisito sostanziale insito nei principi di sussidiarietà e proporzionalità (requisito evocato nell'art. 83.2 TFUE, laddove si richiede che il ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia penale risulti “indispensabile”) si oppone ad un generalizzato travaso di competenze penali dagli Stati all'Unione in tutti i settori in cui quest'ultima dispone di una qualsivoglia competenza (concorrente o esclusiva)».

<sup>42</sup> V. FRANSEN, *EU criminal law and effet utile: a critical examination of the union's use of criminal law to achieve effective enforcement*, in J. B. BANACH-GUTIERREZ, C. HARDING (a cura di), *EU Criminal law and Policy. Values, Principles and Methods*, New York, 2017, 88.

<sup>43</sup> V. C. SOTIS, *I principi di necessità e proporzionalità della pena*, cit., 112, secondo cui l'indispensabilità «limita il giudizio di necessità di pena, ma al contempo attribuisce la

La portata di tale problema interpretativo può forse essere ridimensionata muovendo dalla considerazione dell'esistenza di ulteriori limiti all'esercizio della competenza penale del legislatore europeo: si è infatti rilevato che, una volta ravvisata la necessità dell'intervento penale sovranazionale, alla luce dei parametri individuati dall'art. 83, par. 2, TFUE, «il legislatore sovranazionale sarà chiamato a confrontarsi con i tradizionali criteri che orientano la politica criminale di uno Stato di diritto, secolarizzato e liberale»<sup>44</sup>. Come noto, ciò è stato riconosciuto dalla stessa Commissione nella comunicazione intitolata “Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale”<sup>45</sup>, nel 2011, che ha individuato alcuni principi che devono guidare il legislatore europeo nel fare ricorso allo strumento penale.

Tra questi vi è, senz'altro, il principio di *extrema ratio*, come si è già avuto modo di osservare esaminando gli obblighi di incriminazione posti dalla direttiva 2008/99/CE in materia di spedizioni illegali di rifiuti<sup>46</sup>; l'aspetto sui cui preme ora soffermarsi è il ruolo svolto, nella politica criminale dell'Unione europea, dalla categoria dogmatica del bene giuridico, nella delimitazione – e giustificazione – dell'intervento del legislatore europeo in materia penale.

In proposito, deve rilevarsi che il più volte citato “Manifesto sulla politica criminale europea” ha posto l'esistenza di un “legittimo scopo di tutela” al primo posto nell'elencazione dei principi di politica criminale sottesi all'introduzione di obblighi di incriminazione: con una formula non estranea alle diverse culture giuridico-penali europee, si è inteso alludere alla necessaria esistenza di un bene giuridico meritevole di tutela penale a livello sovranazionale, la cui lesione risulti inoltre “in misura particolare socialmente

---

competenza comunitaria ad esercitarlo»; M. MIGLIETTI, *The first exercise of article 83(2)*, cit., 8.; M. HUOMO-KETTUNEN, *EU Criminal Policy EU Criminal Policy at a Crossroads between Effectiveness and Traditional Restraints for the Use of Criminal Law*, in *New Journal of European Criminal Law*, 3, 313.

<sup>44</sup> G. GRASSO, *La «competenza penale» dell'Unione europea*, cit., 708.

<sup>45</sup> COM (2011) 573 final.

<sup>46</sup> V. *supra*, cap. II, par. 3.1.

dannosa<sup>47</sup>. Una simile esigenza troverebbe il proprio fondamento, all'interno del diritto europeo, nel principio di proporzione<sup>48</sup>.

Assume rilievo, in proposito, la circostanza che le conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni del 30 novembre 2009, contenenti linee guida sull'esercizio della competenza penale<sup>49</sup>, condizionassero l'introduzione di norme incriminatrici alla necessità di garantire la tutela di beni giuridici.

Il concetto non è, dunque, estraneo al diritto penale europeo, sebbene vi sia chi dubiti dell'utilità di traslare nozioni come quella in esame – che costituisce un precipitato delle tradizioni giuridiche nazionali – nel sistema *sui generis* rappresentato dall'Unione europea: in questo senso, il requisito dell'indispensabilità potrebbe considerarsi equiparabile, in termini di capacità selettiva delle condotte meritevoli di sanzione penale, al paradigma imperniato sul bene giuridico, in considerazione del fatto che, sotteso all'obiettivo perseguito dagli atti normativi europei, vi è in ultima istanza la tutela o la realizzazione di un interesse<sup>50</sup>.

Deve, in ogni caso, prendersi atto della sempre più frequente affermazione, in letteratura, della necessità di pensare la competenza penale accessoria in funzione dell'interesse tutelato: si è infatti osservato che tale concetto consente, in una fase antecedente all'elaborazione normativa, di selezionare le aree di criminalità che “meritano” un intervento penale sovranazionale, e la misura in cui esso si rende necessario. Inoltre, individuare con chiarezza l'interesse giuridico in gioco rappresenta un ausilio fondamentale nell'attività interpretativa, sia in fase di implementazione degli

---

<sup>47</sup> Come evidenziato da M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2013, 6, «Il problema della “dannosità sociale” del reato è declinato nelle principali lingue europee attraverso le categorie dell'*harm principle*, della *Sozialschädlichkeit*, della *lesividad*» ma nessuna di queste nozioni coincide esattamente con il principio di offensività, che rappresenta «l'elemento più originale e caratterizzante dell'orientamento costituzionalistico italiano al diritto penale».

<sup>48</sup> V. L. FOFFANI, *Il “Manifesto sulla politica criminale europea”*, cit., 665.

<sup>49</sup> «Council conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations».

<sup>50</sup> A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 53.



obblighi di criminalizzazione da parte dei parlamenti nazionali, sia in sede di applicazione giudiziaria<sup>51</sup>.

Sotto altro profilo, si è ritenuto auspicabile che il legislatore sovranazionale si impegni più esplicitamente in un dibattito sui valori paneuropei, al fine di fornire un contenuto identitario alla propria politica criminale, che sostanzi il giudizio di forte disapprovazione connesso con l'utilizzo della sanzione penale. In altri termini, lo stigma derivante dall'applicazione di una pena non è sufficiente a trasmettere il senso dell'opzione di criminalizzazione, in mancanza di una adeguata valorizzazione – e condivisione, da parte dei cittadini europei – degli interessi e valori sottesi a tale opzione. Ciò è tanto più vero nel caso degli “*effet utile crimes*”: mentre, infatti, nel caso delle gravi sfere di criminalità dell'art. 83, par. 1, vi è un generalizzato consenso, a livello europeo, in ordine alla gravità e offensività delle condotte in questione, con riferimento ad altri settori di competenza europea la giustificazione dell'intervento penale non dovrebbe coincidere con la sola effettività<sup>52</sup>.

### **2.3. La nuova proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente**

In tale rinnovato quadro di competenze si colloca la recente proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, presentata il 15 dicembre 2021 e destinata a sostituire la direttiva 2008/99/CE.

La proposta è stata preceduta da una comunicazione finalizzata ad illustrarne gli obiettivi strategici, nella quale la Commissione ha evidenziato che l'azione europea di contrasto alla criminalità ambientale necessita di un aggiornamento, che consenta di far fronte alle sfide attuali: si è, in particolare, rilevato che «il successo del Green Deal europeo dipende in larga misura dalle norme volte a ridurre l'inquinamento, a gestire i rifiuti e a salvaguardare la

---

<sup>51</sup> J. W. OUWERKERK, *Old wine in a new bottle: Shaping the foundations of EU criminal law through the concept of legal interests (Rechtsgüter)*, in *European Law Journal*, 2022, 8.

<sup>52</sup> V. FRANSSSEN, *EU criminal law and effet utile*, cit., 106, secondo cui «the EU legislator seems to take the expressive function of criminal sanctions for granted, as if the criminal label would suffice to trigger such strong disapproval».

biodiversità»<sup>53</sup> e, dal momento che la criminalità ambientale rischia di pregiudicare il raggiungimento di tali obiettivi, occorre intensificare gli sforzi per contrastarla.

Per questo motivo, si è annunciata l'introduzione di nuove ipotesi di reato, come il commercio illegale di legname o il riciclaggio illegale di navi, al fine di dotare del necessario presidio repressivo le proposte legislative presentate dalla stessa Commissione nel quadro del *Green Deal* europeo, tra cui le proposte volte a ridurre al minimo il rischio di deforestazione e degrado forestale associato ai prodotti commercializzati sul mercato dell'Unione<sup>54</sup> e la proposta in materia di legge sul ripristino della natura<sup>55</sup>.

Si è inoltre evidenziata l'opportunità di apportare dei correttivi all'impostazione adottata con la direttiva attualmente vigente: nella relazione di accompagnamento alla nuova proposta legislativa, la Commissione ha infatti tracciato un bilancio decisamente negativo del tentativo di armonizzazione posto in essere nel 2008, sottolineando che negli ultimi dieci anni il numero di condanne legate a casi di criminalità ambientale è stato limitato; per di più il livello delle sanzioni, generalmente non elevato, è risultato scarsamente dissuasivo e la cooperazione transfrontaliera non è stata attuata in modo sistematico<sup>56</sup>.

Il fallimento del tentativo di armonizzazione realizzato con la direttiva attualmente vigente è stato principalmente imputato alla insufficiente considerazione dei profili di transnazionalità che connotano i reati ambientali, i quali avrebbero richiesto una risposta coordinata da parte degli Stati membri: il fine ultimo della direttiva del 2008 era, infatti, la creazione di un

---

<sup>53</sup> COM (2021) 814 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Rafforzare la lotta alla criminalità ambientale", 1.

<sup>54</sup> COM (2021) 706 final, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale.

<sup>55</sup> COM (2021) 814 final, cit., 3.

<sup>56</sup> V. COM (2021) 851 final, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, 2.

quadro giuridico armonizzato, finalizzato a facilitare la cooperazione transfrontaliera<sup>57</sup>.

A fronte di ciò, e nonostante i progressi compiuti grazie all'individuazione di una serie comune di fattispecie a livello dell'Unione, a parere della Commissione «gli Stati membri da soli non hanno saputo conciliare le rispettive concezioni della criminalità ambientale nell'ambito del margine di manovra lasciato dalla direttiva»<sup>58</sup>. Peraltro, l'insufficienza dei livelli sanzionatori in alcuni Stati membri ha impedito di creare condizioni di parità sul territorio dell'Unione e di dare applicazione agli strumenti di reciproco riconoscimento, come il mandato d'arresto europeo e l'ordine europeo d'indagine.

Per le ragioni sin qui indicate, si è reputato opportuno intervenire nuovamente; il perimetro di tale intervento è descritto nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, la quale dedica alcuni interessanti passaggi al principio di proporzionalità; alle considerazioni “classiche”, attinenti alla proporzionalità europea, si affiancano infatti argomenti riconducibili alla proporzionalità penale: in particolare, si afferma che, in ottemperanza al principio di proporzionalità di cui all'art. 5, par. 4, TUE, la revisione proposta si limita a quanto necessario e proporzionato all'adeguamento delle misure esistenti alle nuove minacce<sup>59</sup>; allo stesso tempo, si precisa che i reati e le sanzioni previsti «sono limitati a gravi violazioni del diritto ambientale e rispettano pertanto la proporzionalità»<sup>60</sup>.

Simili precisazioni non comparivano nella direttiva del 2008, che, sotto il profilo della proporzionalità, si limitava a chiarire che lo strumento della direttiva lasciava impregiudicata la discrezionalità in capo agli Stati membri

---

<sup>57</sup> Il considerando n. 4 della direttiva 2008/99/CE recita infatti: «l'introduzione di regole comuni sui reati consente di usare efficaci metodi d'indagine e di assistenza, all'interno di uno Stato membro o tra diversi Stati membri».

<sup>58</sup> V. COM (2021) 851 final, cit., 3.

<sup>59</sup> Si riporta di seguito il testo dell'art. 5, par. 4, TUE: «In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

<sup>60</sup> COM (2021) 851 final, cit., 4.

in ordine alla sua attuazione, eventualmente anche attraverso l'introduzione di disposizioni più stringenti e di sanzioni più severe.

La base giuridica per l'adozione della nuova direttiva è stata individuata non più nella disposizione di diritto primario relativa alla tutela dell'ambiente<sup>61</sup>, bensì nell'art. 83, par. 2, TFUE. Nella valutazione in ordine alla necessità/indispensabilità dell'intervento europeo in materia penale si è evidenziato che l'adozione di norme minime comuni in materia di definizione dei reati e delle sanzioni ambientali renderebbe possibile ricorrere a metodi più efficaci di indagine e consentirebbe una cooperazione più efficace a livello nazionale e tra gli Stati membri; ciò si rivela «particolarmente importante per quanto riguarda la lotta al traffico di rifiuti e di specie selvatiche (compreso il commercio illegale di legno), data la relazione con il mercato interno e la politica commerciale dell'UE»<sup>62</sup>. Ai fini di assicurare l'effettività dell'impianto complessivamente delineato dal legislatore europeo, è inoltre fondamentale che non vi siano parti del territorio dell'Unione in cui trova applicazione un regime normativo più indulgente.

Passando ad esaminare i contenuti della proposta di direttiva, deve rilevarsi che, come anticipato, il novero dei reati ambientali europei è stato significativamente ampliato: vi sono ricompresi, a titolo esemplificativo, il commercio illegale di legname (art. 3, par. 1, lett. n), il riciclaggio illegale di navi (art. 3, par. 1, lett. g) e l'estrazione illegale di acqua (art. 3, par. 1, lett. k).

Come nella direttiva del 2008, le condotte elencate all'art. 3 dovranno costituire reato se commesse intenzionalmente – o, limitatamente ad alcune ipotesi, per grave negligenza<sup>63</sup> – e in quanto connotate da illiceità; sotto tale ultimo profilo, si abbandona tuttavia la tecnica adottata con la direttiva

---

<sup>61</sup> Si rammenta, infatti, che la direttiva 2008/99/CE è stata adottata sulla base dell'art. 175 TCE (oggi, art. 192 TFUE). In argomento si veda F. EROICO, *La proposta di direttiva della Commissione europea per rafforzare la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *Annali AISDUE*, 2, 2022, 21.

<sup>62</sup> COM (2021) 851 final, cit., 7.

<sup>63</sup> L'art. 3, par. 2, della proposta di direttiva dispone infatti quanto segue: «Gli Stati membri assicurano che anche le azioni di cui al paragrafo 1, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), j), k), m) e n), lettera p), punto ii), e lettere q) e r) costituiscano reato se poste in essere quanto meno per grave negligenza».

2008/99/CE – il cui art. 2 rimanda, per l'individuazione della disciplina amministrativa la cui violazione può integrare illecito penale, a un elenco di atti normativi, contenuto nell'Allegato A – propendendosi per un criterio caratterizzato da maggiore ampiezza: l'art. 2, n. 1, della proposta di direttiva definisce, infatti, come “illecita” l'azione che viola:

a) la legislazione dell'Unione che, indipendentemente dalla sua base giuridica, contribuisce al perseguimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente stabiliti nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea; oppure

b) un atto legislativo, un regolamento amministrativo di uno Stato membro o una decisione adottata da un'autorità competente di uno Stato membro che dà attuazione alla legislazione dell'Unione di cui alla lettera a)<sup>64</sup>.

La formulazione della lettera a) chiarisce pertanto che, a differenza che in passato, i reati ambientali europei potranno ritenersi integrati anche a fronte di condotte poste in essere in violazione di atti normativi fondati su basi giuridiche diverse dall'art. 192 TFUE; a livello pratico, ciò si tradurrà probabilmente nell'introduzione, in fase di implementazione, di clausole di illiceità speciale nelle fattispecie penali nazionali<sup>65</sup>.

Un contributo di precisione è invece fornito, nella proposta di direttiva, con riguardo alle locuzioni generiche utilizzate nella descrizione del fatto tipico: ad esempio, quanto al «danno rilevante» – che compare in molte delle ipotesi considerate all'art. 3 – si individuano alcuni elementi cui attribuire

---

<sup>64</sup> Si precisa, inoltre, che «l'azione si considera illecita anche se compiuta su autorizzazione di un'autorità competente di uno Stato membro, quando l'autorizzazione è ottenuta in modo fraudolento o mediante corruzione, estorsione o coercizione».

<sup>65</sup> In argomento si veda, su tutti, C. RUGA RIVA, *Ancora sul concetto di abusivamente nei delitti ambientali: replica a Gianfranco Amendola*, in *Lexambiente*, 2015. L. SIRACUSA, *Prospettive di riforma della tutela penale dell'ambiente nel diritto europeo e sovranazionale*, in *Lexambiente – Riv. trim. dir. pen. amb.*, 3, 2021, 12, osserva, peraltro, che già nel trasporre la direttiva del 2008 gli Stati membri hanno fatto ricorso a locuzioni onnicomprensive come «contrario alle norme di legge» o alle «decisioni di un'autorità», che consentono di far ricadere nel campo applicativo della norma penale qualsiasi aggiornamento o modifica della legislazione extrapenale a tutela dell'ambiente, sebbene ciò possa complicare la lettura della normativa penale interna. Solo Malta ha implementato in modo letterale la definizione di cui all'art. 2 della direttiva 2008/99/CE, facendo riferimento diretto alla normativa elencata nell'Allegato A; tale scelta, seppur maggiormente fedele al contenuto delle prescrizioni imposte dal testo, ha tuttavia prodotto l'effetto opposto di una troppo rapida obsolescenza della disciplina penale in relazione ai mutamenti che investono la regolamentazione extrapenale richiamata.

rilievo, come «le condizioni originarie dell’ambiente colpito», la «gravità del danno» o la sua «reversibilità».

Tali precisazioni sembrano tese a scongiurare il rischio di “bagatellizzazione” dei reati ambientali, insito nell’arretramento della soglia di punibilità, richiedendo che sia raggiunta una apprezzabile soglia di disvalore<sup>66</sup>. In proposito, si è evidenziato che il *wording* dell’art. 3, paragrafi 3 (danno rilevante), 4 (danni alle matrici ambientali, alla fauna e alla flora) e 5 (quantità non trascurabile) impone agli Stati membri di chiarire che alcuni elementi specifici sono presi in considerazione ai fini della valutazione del grado di pericolosità di un’attività; ciò significa che nessuna fonte normativa, sia nazionale che sovranazionale, può attribuire rilevanza penale a una condotta senza che questa presenti connotati di gravità tali da meritare l’applicazione di una pena<sup>67</sup>.

Sono peraltro individuate circostanze che, se non già considerate quali elementi costitutivi, dovrebbero costituire circostanze aggravanti dei reati ambientali europei: così, ad esempio, l’art. 8, lett. c), fa riferimento alla circostanza che il reato sia stato commesso nel contesto di un’organizzazione criminale, come definita dalla decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio<sup>68</sup>.

Sul piano sanzionatorio, l’art. 5 ribadisce l’obbligo, in capo agli Stati membri, di introdurre «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive» a carico delle persone fisiche, ma individua i livelli minimi dei massimi edittali di pena detentiva – secondo il modello del cd. *minimum-maximum*<sup>69</sup>–

---

<sup>66</sup> In questi termini si esprime B. ONOFRJ, *Proposta per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale: nuove frontiere nella lotta ai crimini ambientali in Europa*, in *Sistema penale*, 5 luglio 2022.

<sup>67</sup> A. RIZZO, “Criminalizing” environmental wrongdoings under European Union law: a proposal from the European Commission in the light of old and new challenges, in *Eurojus*, 1, 2022, 88.

<sup>68</sup> L’art. 1 della decisione quadro definisce l’organizzazione criminale come «un’associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale». In argomento si veda, ancora una volta, M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, cit., 182.

<sup>69</sup> Il ricorso a tale schema si rende necessario in considerazione del fatto che alcuni Stati membri non prevedono l’indicazione di minimi edittali. Sul punto, si veda V. MITSILEGAS,

da comminare in relazione alle diverse fattispecie di cui all'art. 3, ed elenca una serie di sanzioni accessorie da includere negli ordinamenti nazionali, che spaziano dall'obbligo di ripristino alla revoca di permessi e autorizzazioni.

A tale proposito, merita evidenziare che il sistema del *minimum-maximum* – già utilizzato dal legislatore europeo in occasioni successive all'adozione della direttiva 2008/99/CE – è stato oggetto di critiche da parte della dottrina: si è infatti osservato che tale meccanismo non si è dimostrato utile ai fini della realizzazione di una maggiore uniformità sul piano sanzionatorio, a livello nazionale, anche per l'influsso esercitato, sul *quantum* di pena concretamente applicabile, dagli istituti di parte generale<sup>70</sup>. Oltre ad accentuare le divergenze tra Stati membri, tale sistema ha peraltro inciso sulla coerenza degli ordinamenti nazionali: nell'ambito di un recente studio, condotto dai membri del già menzionato gruppo *European Criminal Policy Initiative*<sup>71</sup>, è emerso che, poiché le pene individuate con il sistema del *minimum-maximum* si basano su valori numerici identici per tutti gli Stati, il loro utilizzo porta generalmente a un incremento dell'afflittività e influisce negativamente sulla proporzionalità dell'assetto sanzionatorio interno<sup>72</sup>.

Una possibile soluzione è stata individuata, dal predetto gruppo di studiosi, nella costruzione di un sistema di ravvicinamento in grado di assicurare l'effettività delle scelte di incriminazione operate a livello sovranazionale, preservando al contempo la coerenza degli ordinamenti nazionali<sup>73</sup>. Tale sistema si fonda su quella che è stata definita “*relative*

---

E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 166, nonché K. ZOUMPOULAKIS, *Approximation of criminal sanctions in the European Union: A wild goose chase?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 3, 2022, 333.

<sup>70</sup> Così A. LUCIFORA, *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell'ambiente: scelte di politica criminale e tecniche di tipizzazione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1-2, 2019, 190, la quale ritiene che il problema debba essere risolto attraverso l'introduzione di regole comuni di diritto penale sostanziale, giacché l'utilizzo dell'espressione “norme minime” non esclude che l'intervento di armonizzazione possa toccare anche profili di parte generale.

<sup>71</sup> V. *supra*, cap. II, par. 3.1.

<sup>72</sup> V. H. SATZGER, *The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union. A New Approach*, in *Eucrim*, 2, 2019, 116.

<sup>73</sup> In proposito, è opportuno rammentare che il principio di coerenza – orizzontale e verticale – è individuato tra i principi fondamentali di politica criminale nell'ambito del Manifesto sulla politica criminale europea. In argomento si veda L. FOFFANI, *Il “Manifesto sulla politica criminale europea”*, in *Criminalia*, 2010, 667.

*comparability*”<sup>74</sup>: il legislatore europeo sarebbe tenuto a segnalare la gravità delle fattispecie oggetto di obblighi di criminalizzazione, riconducendo ciascuna delle ipotesi criminose a una categoria precedentemente individuata; in particolare, l’ECPI propone di prevedere cinque categorie, individuate da numeri romani, dalla meno grave (I) alla più grave (V).

Spetterebbe, quindi, agli Stati membri individuare, nell’arsenale sanzionatorio a propria disposizione, la pena corrispondente al livello di gravità indicato dal legislatore europeo, anche in questo caso previa classificazione delle sanzioni applicabili in categorie predefinite.

Questo sistema bifasico avrebbe il pregio di lasciare agli Stati membri il compito di selezionare, dalla propria “cassetta degli attrezzi”, la sanzione più appropriata, garantendo la coerenza complessiva del sistema repressivo nazionale; allo stesso tempo, si garantirebbe una eguale considerazione, tra i diversi Stati membri, del livello di disvalore insito in ciascun illecito, così come espresso dal legislatore europeo.

Tornando ad esaminare i contenuti della proposta di direttiva, l’art. 6 continua a richiedere che le persone giuridiche siano considerate responsabili dei reati commessi a loro vantaggio da soggetti apicali o sottoposti, qualora la perpetrazione dell’illecito ad opera di questi ultimi sia stata resa possibile dalla carenza di sorveglianza o controllo da parte dei vertici dell’ente. Il considerando n. 14 della direttiva pone, tuttavia, in luce che «le sanzioni accessorie sono spesso considerate più efficaci delle sanzioni finanziarie in particolare per le persone giuridiche»; alla luce di ciò, l’art. 7 della proposta di direttiva individua un ventaglio di sanzioni, anche interdittive, da trasporre negli ordinamenti nazionali: tra queste, particolare attenzione merita la sanzione prevista dal par. 1, lett. j), che si riferisce alla possibilità di obbligare le imprese condannate ad «istituire sistemi di dovuta diligenza per rafforzare il rispetto delle norme ambientali»; tale riferimento può condurre a una maggiore valorizzazione dei presidi finalizzati alla prevenzione degli illeciti

---

<sup>74</sup> H. SATZGER, *The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union. A New Approach*, cit., 118.



– sebbene solo in ottica specialpreventiva – anche negli ordinamenti, come quello francese, che non li contemplano nei rispettivi modelli ascrittivi.

Da ultimo, pare opportuno soffermarsi su due disposizioni dal contenuto innovativo, almeno per quanto concerne il settore ambientale: l’art. 12 della proposta di direttiva, che reca norme in materia di giurisdizione, prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione per i reati ambientali laddove:

- a) il reato è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio;
- b) il reato è stato commesso a bordo di una nave o di un aeromobile immatricolato nello Stato membro o battente la sua bandiera;
- c) il danno si è verificato sul proprio territorio;
- d) l’autore del reato è un proprio cittadino o residente abituale.

Lo scopo della disposizione sembra essere quello di evitare conflitti negativi di giurisdizione; il paragrafo 2 del medesimo articolo precisa, inoltre, che gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione in merito alla decisione di estendere la propria giurisdizione a reati ambientali commessi al di fuori del proprio territorio quando l’illecito sia commesso «a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel proprio territorio». In tali situazioni, gli Stati membri sono chiamati a cooperare per determinare in quale giurisdizione il procedimento debba essere incardinato, eventualmente deferendo la questione a Eurojust<sup>75</sup>.

L’art. 13 della direttiva, sempre al fine di garantire che i reati ambientali siano adeguatamente perseguiti, valorizza il ruolo della società civile, prevedendo che gli Stati membri assicurino la protezione concessa a norma della direttiva in materia di *whistleblowing* alle persone che segnalano la commissione dei reati ambientali di rilevanza europea<sup>76</sup>.

Al considerando n. 24 della proposta di direttiva si evidenzia infatti che «coloro che nell’ambito delle proprie attività professionali hanno contatti con un’organizzazione sono spesso i primi a venire a conoscenza di minacce o

---

<sup>75</sup> Si veda, in proposito, A. RIZZO, “Criminalizing” environmental wrongdoings under European Union law, cit., 89.

<sup>76</sup> V. Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione.

danni all'interesse pubblico e all'ambiente», ma che tali soggetti sono spesso «poco inclini a segnalare inquietudini e sospetti nel timore di ritorsioni».

In proposito, sembra opportuno riportare una delle soluzioni prospettate in dottrina per prevenire il fenomeno del traffico illecito di rifiuti, consistente nel remunerare gli informatori per il rischio assunto nel segnalare l'illecito, al pari di quanto accade nell'ordinamento statunitense in base alla disciplina in materia di inquinamento provocato dalle navi (*Act to Prevent Pollution from Ships*), che riconosce, a chi denuncia una fuoriuscita di petrolio, una somma pari alla metà della sanzione pecuniaria applicata<sup>77</sup>.

Ciò, anche al fine di incentivare la collaborazione tra autorità competenti e operatori della filiera, tenuto conto di due caratteristiche precipue dell'attività criminosa in questione: la prima, già segnalata, è rappresentata dal tendenziale disinteresse del produttore del rifiuto rispetto alle sorti del materiale affidato ai soggetti incaricati della gestione<sup>78</sup>; allo stesso tempo – ed è questo un aspetto fondamentale di cui tenere conto nel formulare una seria strategia di contrasto al fenomeno del traffico illecito – è la sua natura di “*control crime*”: la difficoltà, più volte evidenziata, di intercettare le movimentazioni illegali di rifiuti in Europa rende ragione dell'importanza di istituire una rete di controlli basata sulla cooperazione tra autorità competenti, con la collaborazione (nella prospettiva qui proposta) anche dei soggetti che partecipano alla filiera<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> L. SUVANTOLA, T. KANKAANRANTA, *Broadening the Toolbox for the Prevention of Illegal Waste Trafficking, to Address Emerging Threats*, cit., 70.

<sup>78</sup> V. cap. I, par. 3.

<sup>79</sup> V. il già citato *Final report on the 8th round of mutual evaluations on “The practical implementation and operation of the European polices on preventing and combating Environmental Crime”*, ove si evidenzia: «this type of crime is rarely self-evident, but more often ‘invisible’, and it is therefore assessed to be a ‘control crime’, which as such has to be tackled proactively».

### **3. La complessiva azione di contrasto al traffico illecito di rifiuti in Europa**

La proposta di direttiva sembra aver colmato le principali lacune segnalate in dottrina con riferimento alla disciplina del 2008: oltre alla maggiore armonizzazione introdotta sul piano sanzionatorio, compare il riferimento alla commissione degli ecoreati nel contesto di un'organizzazione criminale, così come l'individuazione di regole in materia di giurisdizione e cooperazione giudiziaria<sup>80</sup>.

Resta da verificare come la nuova disciplina potrà incidere sulla repressione del traffico illecito di rifiuti: si è detto, infatti, che tra le problematiche emerse con riferimento all'obbligo di incriminazione dell'art. 3, lett. c), dell'attuale direttiva, vi è quella relativa alla mancanza di indicazioni stringenti in ordine alla "soglia" di punibilità delle spedizioni illegali<sup>81</sup>.

In proposito, deve evidenziarsi che il nuovo articolo 3, alla lettera f), impone, come in passato, di punire «la spedizione di rifiuti ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 35, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, se effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse». L'elemento di novità risiede, tuttavia, nel paragrafo 5 dello stesso articolo 3, ove si forniscono precisazioni in ordine al requisito della "non trascurabilità" della quantità di rifiuti movimentata: si prevede, infatti, che gli Stati membri provvedano «affinché la legislazione nazionale specifichi che, nel valutare se la quantità è trascurabile o meno ai fini delle indagini, dell'azione penale e delle decisioni giudiziarie riguardo ai reati di cui al paragrafo 1, lettere e), f), l), m) e n), si debba tenere conto, secondo il caso, dei seguenti elementi:

- (a) il numero di elementi oggetto del reato;
- (b) in quale misura è superato il valore, la soglia regolamentare o un altro parametro obbligatorio;

---

<sup>80</sup> Si veda, in proposito, M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, cit., 182.

<sup>81</sup> V. Cap. II, par. 3.

- (c) lo stato di conservazione della specie animale o vegetale in questione;
- (d) il costo di ripristino dei danni ambientali».

Gli elementi individuati potrebbero contribuire a riempire di contenuto la generica locuzione utilizzata, specie laddove la disciplina in materia di spedizioni di rifiuti venisse effettivamente riformata, nei termini sopra evidenziati: in particolare, il requisito di cui alla lettera b) potrebbe assumere rilievo con riferimento alla prevista individuazione, mediante atti delegati della Commissione, di soglie di contaminazione che consentano di classificare correttamente i rifiuti della lista verde.

A disciplina invariata, le lettere a) e b) possono riferirsi al dato ponderale – che, come si è avuto modo di verificare, non tutti gli Stati membri hanno scelto di valorizzare nelle rispettive scelte di incriminazione<sup>82</sup> –, mentre gli altri elementi indicati dal legislatore europeo non sembrano dotati di particolare selettività rispetto alle condotte di spedizione illegale; in particolare, il riferimento ai costi di ripristino dei danni ambientali non risulta pertinente, avuto riguardo alla configurazione del reato di traffico illecito come fattispecie di pericolo astratto<sup>83</sup>. Può nondimeno auspicarsi che le indicazioni del legislatore europeo potranno fungere da guida per gli Stati membri, inducendoli, nel dare attuazione alla direttiva, a espungere dall’area del penalmente rilevante quei comportamenti che, pur integrando una “spedizione illegale” ai sensi dell’art. 2, n. 35, del regolamento (CE) n. 1013/2006, si collochino in una posizione eccessivamente arretrata rispetto al bene giuridico tutelato.

---

<sup>82</sup> La lettera b) del paragrafo 5 può essere riferita all’individuazione di soglie quantitative, mediante le quali gli Stati membri avrebbero potuto trasporre, nei rispettivi ordinamenti, la clausola della “non trascurabile” quantità. A ben vedere, la Lituania è l’unico Stato ad aver effettivamente previsto una soglia quantitativa, fissata in 50 tonnellate. La definizione di soglie quantitative ha il pregio di introdurre un elemento di certezza nella valutazione affidata all’interprete, ma potrebbe in concreto risultare troppo rigida: in alcuni casi – ad esempio, con riferimento a rifiuti pericolosi – già 49 tonnellate potrebbero integrare una quantità “non trascurabile”. Si veda, in proposito, Milieu, *Evaluation Study on the Implementation of Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law by Member States*, 2013.

<sup>83</sup> G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona*, cit., la quale evidenzia che il danno ambientale o il pericolo concreto per l’ambiente non sono un elemento costitutivo della definizione di spedizione illecita di rifiuti dettata dall’art. 2, n. 35 del regolamento (CE) n. 1013/2006.

Il quadro appare tuttavia complicato dalle interazioni tra l'obbligo di incriminazione contenuto nella proposta di direttiva e l'art. 60 della proposta di regolamento in materia di spedizioni di rifiuti, ove si prevede che gli Stati membri introducano sanzioni amministrative «effettive, proporzionate e dissuasive» da applicare in caso di violazione delle disposizioni del regolamento stesso.

In proposito, il preambolo della proposta di regolamento pone in evidenza che uno dei principali profili di criticità riscontrati nell'applicazione del regolamento (CE) n. 1013/2006 consiste nella «netta difformità delle norme nazionali sulle sanzioni negli Stati dell'Unione». Per facilitare un'applicazione più coerente delle sanzioni, la Commissione ha ritenuto opportuno stabilire «criteri comuni non esaustivi» per la determinazione del tipo e del livello delle sanzioni amministrative da irrogare in caso di violazione del regolamento, fermo restando che gli Stati membri dovrebbero assicurare che la spedizione illegale di rifiuti costituisca reato «nei casi gravi, conformemente alle disposizioni della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008»<sup>84</sup>.

L'approccio adottato dalla Commissione in tema di sanzioni è illustrato anche nella comunicazione “Rafforzare la lotta alla criminalità ambientale”, che ha accompagnato la proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, nella quale si sottolinea che «tutte le violazioni del diritto dell'UE devono essere sanzionate e non solo quelle che giustificano l'irrogazione di sanzioni penali, ed è per questo che le proposte legislative della Commissione contengono disposizioni in materia di sanzioni»<sup>85</sup>. In questa prospettiva, la Commissione ha assunto l'impegno di dedicare maggiore attenzione alle disposizioni in materia di sanzioni nella legislazione settoriale dell'Unione, sia al momento della loro formulazione, sia nella fase del loro recepimento nel diritto nazionale.

---

<sup>84</sup> V. COM (2021) 709 final, cit., considerando n. 46.

<sup>85</sup> V. COM (2021) 814 final, cit., 5. La Commissione europea fa espresso riferimento, in nota, proprio alla proposta relativa a un nuovo regolamento sulle spedizioni di rifiuti che comprende una «disposizione dettagliata» in materia di sanzioni.

Dunque, l'intervento del legislatore europeo in materia di sanzioni dovrebbe svilupparsi, nelle intenzioni della Commissione, lungo due direttrici: assicurare che tutte le possibili violazioni della legislazione settoriale siano sanzionate, e garantire l'adozione di standard uniformi quanto alla tipologia e al livello di sanzioni applicabili.

Per questo motivo, l'art. 60 della proposta di regolamento fornisce indicazioni agli Stati membri sia con riguardo alle misure da inserire nell'arsenale sanzionatorio amministrativo, sia in ordine agli elementi da tenere in considerazione nella determinazione, in concreto, del tipo e del livello delle sanzioni applicabili<sup>86</sup>.

Quanto al rapporto tra sanzioni amministrative e penali, la Commissione sembra ammettere la possibilità di fare ricorso a doppi binari sanzionatori: nella più volte menzionata comunicazione "Rafforzare la lotta alla criminalità ambientale", si specifica infatti che «talvolta la decisione sarà quella di perseguire un reato ambientale, mentre qualche volta si ricorrerà alle sanzioni amministrative. Potrebbe essere necessario applicare misure sia di diritto amministrativo sia di diritto penale, come nelle situazioni in cui un'attività che costituisce un illecito penale obbliga anche alla riparazione dei danni ambientali, purché tali misure non rappresentino una duplice sanzione»<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Riprendendo uno schema già adottato in occasione di altri interventi legislativi – come la direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo – l'art. 60, par. 2, della proposta di regolamento prevede quanto segue: «nel determinare il tipo e il livello delle sanzioni da imporre in caso di violazioni, le autorità competenti degli Stati membri tengono conto dei seguenti criteri:

- (a) la natura, la gravità e la durata della violazione;
- (b) se del caso, il carattere doloso o colposo della violazione;
- (c) la capacità finanziaria della persona fisica o giuridica ritenuta responsabile, quale risulta, ad esempio, dal fatturato complessivo della persona giuridica ritenuta responsabile o dal reddito annuo della persona fisica ritenuta responsabile;
- (d) i benefici economici derivati dalla violazione da parte della persona fisica o giuridica ritenuta responsabile, nella misura in cui possono essere determinati;
- (e) il danno ambientale causato dalla violazione, nella misura in cui possa essere determinato;
- (f) qualsiasi azione intrapresa dalla persona fisica o giuridica ritenuta responsabile per attenuare il danno causato o provi rimedio;
- (g) il livello di collaborazione della persona fisica o giuridica ritenuta responsabile con l'autorità competente;
- (h) precedenti violazioni commesse dalla persona fisica o giuridica ritenuta responsabile;
- (i) qualsiasi azione volta a eludere od ostacolare i controlli amministrativi; e
- (j) qualsiasi altro fattore aggravante o attenuante applicabile alle circostanze del caso».

<sup>87</sup> V. COM (2021) 814 final, cit., 5.

In proposito, il considerando n. 21 della proposta di direttiva invita gli Stati membri a definire l'ambito applicativo delle misure amministrative e penali per quanto riguarda i reati ambientali, garantendo che l'irrogazione delle sanzioni penali e amministrative rispetti i principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compreso il principio del *ne bis in idem*.

Alla luce di quanto sin qui esposto, sarà necessario attendere la pubblicazione dei due nuovi atti legislativi per formulare considerazioni più approfondite sul definitivo assetto sanzionatorio scelto dal legislatore europeo per contrastare il fenomeno del traffico illecito di rifiuti; allo stato attuale, deve segnalarsi che nel corso della discussione in Consiglio il tema dei rapporti tra sanzioni amministrative e penali è stato indicato come uno dei principali nodi da sciogliere<sup>88</sup>.

Al riguardo, deve evidenziarsi l'opportunità di individuare con chiarezza, già a livello sovranazionale, le condotte illecite che devono essere sanzionate in via amministrativa, distinguendole dalle ipotesi connotate da gravità tale da meritare l'applicazione di una pena.

È stata infatti sottolineata, in dottrina, l'importanza di fare ricorso al cd. *toolbox approach*, consistente nella predisposizione di un arsenale sanzionatorio composto da diversi rimedi – in particolare, sanzioni civili e amministrative – abbandonando la tendenza alla panpenalizzazione e facendo ricorso alla pena come *extrema ratio*<sup>89</sup>.

Ciò per una serie di ragioni, prevalentemente legate agli ampi margini di discrezionalità lasciati agli Stati membri, dovuti alla genericità e ampiezza degli obblighi di incriminazione contenuti nella direttiva 2008/99/CE: si è visto, infatti, che per ottemperare alle indicazioni rinvenienti dall'ordinamento sovranazionale gli Stati membri hanno sovente introdotto norme incriminatrici “a tappeto”, associando sanzioni penali anche a condotte meramente formali – come quelle relative all'utilizzo dei formulari nelle spedizioni –, spesso omettendo di valorizzare i generici requisiti previsti dal

---

<sup>88</sup> V. Segretariato generale del Consiglio, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on shipments of waste and amending Regulations (EU) No 1257/2013 and (EU) No 2020/1056 – Report: state of play*, 13 giugno 2022, 9895/22.

<sup>89</sup> V. M. FAURE, *The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States*, in *Reciel*, 2, 2017, 141.

legislatore europeo; ciò è ad esempio avvenuto, in molti paesi, con riferimento al requisito della “quantità non trascurabile” di rifiuti movimentati.

Tale approccio non determina a una maggiore effettività: il ricorso indiscriminato al diritto penale sfocia, infatti, in un elevato tasso di archiviazione – dovuto a una pluralità di fattori, tra cui l’insufficienza delle risorse e la mitezza delle sanzioni – con conseguente *underdeterrence*<sup>90</sup>.

Inoltre, come visto in precedenza<sup>91</sup>, quegli Stati membri che hanno introdotto misure di natura amministrativa, accanto alle sanzioni penali, hanno generalmente omesso di individuare criteri chiari, idonei a guidare le autorità competenti nella scelta della sanzione applicabile nel caso concreto; ciò ha dato luogo, peraltro, a un quadro frammentato, quanto alla natura delle sanzioni applicabili a livello dei diversi Stati membri.

Alla luce di ciò, un chiarimento offerto “dall’alto”, che distingua le condotte penalmente rilevanti da quelle sanzionabili solo in via amministrativa, produrrebbe molteplici effetti positivi: *in primis*, potrebbe condurre a una depenalizzazione a livello degli Stati membri<sup>92</sup>, mettendoli al riparo dal rischio di non dare corretta attuazione alle prescrizioni della direttiva; inoltre, l’introduzione di sanzioni amministrative in relazione agli illeciti minori consentirebbe al pubblico ministero di concentrare sforzi e risorse sui casi connotati da maggiore gravità<sup>93</sup>. Peraltro, il procedimento sanzionatorio amministrativo può rivelarsi più rapido e meno costoso, pur conservando una adeguata afflittività.

Il metodo da seguire potrebbe essere allora quello adottato nel settore degli abusi di mercato, nel quale si è assistito alla contestuale approvazione di un regolamento – che richiede l’introduzione di sanzioni amministrative

---

<sup>90</sup> V. M. FAURE, *The Development of Environmental Criminal Law*, cit., 141.

<sup>91</sup> V. Cap. IV, par. 1

<sup>92</sup> V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 165.

<sup>93</sup> A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI, *Environmental Crime in Europe: State of Affairs and Future Perspectives*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 325.



(almeno) in relazione a una serie puntualmente individuata di condotte<sup>94</sup> – nonché di una direttiva che introduce obblighi incriminazione con riguardo alle «forme gravi di abusi di mercato»<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> V. art. 30, Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione.

<sup>95</sup> Direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato).

## Conclusioni

La nozione di economia circolare, la cui prima teorizzazione risale agli anni '60 del secolo scorso<sup>1</sup>, ha assunto un ruolo centrale nelle politiche europee in materia di rifiuti a partire dal 2014, con la comunicazione della Commissione intitolata “Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”: in tale contesto, sono stati evidenziati i benefici della transizione verso un modello economico improntato alla circolarità, non solo sul fronte ambientale, ma anche in termini di competitività e occupazione: un simile mutamento di paradigma non è, infatti, esclusivamente funzionale alla tutela dell’ambiente, poiché risulta riconducibile ad una strategia di politica industriale, volta a fronteggiare il progressivo esaurimento delle risorse naturali e l’incertezza, sul versante geopolitico, in ordine al loro reperimento.

Nell’ambito della citata comunicazione, la Commissione europea ha posto in risalto la capacità di conservazione del valore propria dei modelli di economia circolare, che si realizza attraverso la reimmissione delle risorse all’interno del ciclo produttivo, al fine di «dissociare» la crescita economica dall’uso di risorse vergini – e dal relativo impatto – offrendo così prospettive di crescita sostenibile e duratura. Si è quindi introdotto il riferimento al cd. “*decoupling*”, definito dall’OCSE come la rottura del legame tra pressioni ambientali e beni economici, il cui perseguimento richiede il passaggio a modelli di economia circolare<sup>2</sup>.

Si tratta di un evidente cambio di passo, rispetto alla logica che ha caratterizzato la riflessione sulla cd. questione ambientale, in termini di netta contrapposizione (e di necessario bilanciamento) tra interessi ambientali e istanze della produzione: la necessità di ridestinare a fini produttivi le materie ancora utilizzabili, di ridurre i rifiuti e di limitare la dipendenza da fonti di

---

<sup>1</sup> K. E. BOULDING, *The economics of the coming spaceship earth*, in H. JARRETT (a cura di), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimora, 1966, 3.

<sup>2</sup> V. il rapporto OCSE «Indicators to measure decoupling of environmental pressure from economic growth», del 2002, nel quale sono prese in considerazione due accezioni complementari: *resource decoupling* (disaccoppiamento di risorse) e *impact decoupling* (disaccoppiamento di impatto).

approvvigionamento incerte è infatti strettamente correlata, nel quadro delle iniziative volte alla realizzazione della circolarità, al potenziamento di resilienza e competitività.

Plurime iniziative si sono quindi susseguite, a livello europeo, per promuovere e attuare tale modello: nel 2015 è stato presentato un nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare, accompagnato dalla comunicazione "L'anello mancante – Piano d'azione nell'Unione europea per l'economia circolare", nel cui ambito si è posto l'accento sulla necessità di agevolare la circolazione dei rifiuti all'interno del territorio dell'Unione, al fine di favorire la creazione di un mercato dinamico delle materie prime secondarie.

Da ultimo, constatata la necessità di imprimere una decisa accelerazione al percorso verso un modello improntato alla circolarità, la Commissione ha individuato nell'economia circolare una componente essenziale del cd. *Green Deal* europeo, il pacchetto di iniziative politiche proposto con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050, anche al fine di onorare gli impegni assunti dall'Unione con l'adesione all'Accordo di Parigi.

In tale contesto, la Commissione ha manifestato l'intenzione di realizzare una «piena mobilitazione dell'industria», giudicata ancora troppo lineare e dipendente dalle materie prime vergini. Si è, infatti, rilevato che soltanto il 12% dei materiali utilizzati nell'industria europea proviene dal riciclaggio; al fine di sostenere la domanda di materie prime secondarie, si è prospettata l'introduzione di regole vincolanti sul contenuto riciclato, specie nella produzione di alcuni beni, come batterie, veicoli, plastica e taluni prodotti da costruzione.

La creazione di un mercato unico, solido e integrato, per le materie prime secondarie e i sottoprodotti rischia, tuttavia, di risultare inficiata dalle infiltrazioni criminali nella filiera della gestione dei rifiuti: gli operatori illegali possono, infatti, trarre vantaggio dal regime di favore accordato alla circolazione di rifiuti destinati al recupero nel territorio europeo, nonché dalla "debolezza" dell'impianto regolatorio, dovuta alle difformità interpretative

emerse, a livello dei diversi Stati membri, con riguardo alla qualificazione dei materiali movimentati come rifiuti, sottoprodotti ed *end of waste*.

A questo proposito, l'analisi ha evidenziato due macro-aree di criticità, strettamente collegate tra loro, nella relazione tra traffico illecito di rifiuti e obiettivi di circolarità.

La prima fa riferimento a preoccupazioni “classiche” nel contrasto al fenomeno del traffico illecito di rifiuti, relative alle ripercussioni delle condotte criminose sull'ambiente e sulla salute umana: a questo riguardo, si possono menzionare le pratiche illecite consistenti nella miscelazione di rifiuti di vario tipo – ai fini della loro successiva vendita come sottoprodotti o materie prime recuperate – o, ancora, le condotte fraudolente riconducibili al cd. giro bolla e alla simulazione di attività di recupero.

Tali pratiche possono esitare in un pregiudizio per la salute collettiva e per l'ambiente: basti pensare all'eventualità che prodotti etichettati come “recuperati” siano utilizzati nella realizzazione di nuovi prodotti destinati al consumo, o alla possibilità che materiali contaminati, qualificati come sottoprodotti, siano posti a contatto con le matrici ambientali, come può ad esempio accadere nel caso di fanghi di depurazione impiegati in agricoltura.

Pregiudizi per l'ambiente possono inoltre prodursi laddove i rifiuti vengano raccolti presso i produttori da operatori illegali che, una volta etichettati i residui come “destinati al recupero” – fruendo, quindi, del regime più favorevole previsto per la spedizione di rifiuti da recuperare – li trasferiscano a impianti collusi, che li smaltiscono illegalmente.

Nelle ipotesi considerate, la movimentazione illecita viene realizzata con l'ausilio di documentazione, polizze di carico e autorizzazioni false o contraffatte, per occultare la vera natura delle operazioni ed eludere i controlli; le falsità possono riguardare anche i risultati delle analisi di laboratorio, che consentono di attribuire al materiale movimentato la qualificazione giuridica prescelta; non a caso, Europol ha rilevato che sempre

più spesso le reti criminali si avvalgono delle competenze di tecnici, per conseguire i propri obiettivi illeciti<sup>3</sup>.

La seconda macro-area di criticità, nel rapporto tra circolarità e traffico illecito di rifiuti, attiene alla dispersione di risorse – con conseguente impossibilità di “chiudere il cerchio” posto a fondamento del nuovo modello economico – e, più in generale, alle distorsioni nel mercato delle materie prime secondarie.

La Commissione europea ha, infatti, sottolineato l’importanza di fare in modo che i prodotti, al termine del loro ciclo di vita, siano integrati in circuiti regolari di riciclaggio, al fine di evitare perdite irrimediabili di materie prime secondarie di valore, rilevando una contrapposta tendenza ad esportare illegalmente i rifiuti – specialmente veicoli e apparecchiature elettroniche – sotto le mentite spoglie di prodotti riutilizzabili (ossia non-rifiuti), i quali finiscono invece per essere smaltiti o gestiti in maniera non ecologicamente corretta all’estero.

È evidente che, nel contesto delineato, il traffico illecito di rifiuti rappresenta un elemento di inefficienza, che può impattare in maniera decisa sul costituendo mercato delle materie prime secondarie, sotto molteplici profili: *in primis*, come si è anticipato, distogliendo risorse dal mercato e deviandole verso percorsi di smaltimento – e, dunque, di perdita definitiva di valore – o di reimmissione in ulteriori circuiti produttivi, senza il rispetto delle misure necessarie a garantire la sicurezza del prodotto, sotto il profilo ambientale e sanitario.

Inoltre, il traffico illecito di rifiuti altera la concorrenza nel settore del recupero, dal momento che gli operatori illegali sono in grado di offrire servizi a un costo notevolmente inferiore, rispetto a quello applicato dagli imprenditori che osservano le regole e sostengono i costi legati al trattamento dei materiali giunti alla fine del ciclo di vita.

Un ultimo effetto, indiretto, del traffico illecito di rifiuti sul perseguimento degli obiettivi di circolarità è ravvisabile nell’ostacolo al buon

---

<sup>3</sup> Europol, *Environmental crime in the age of climate change*, [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu), 2022, 11.

funzionamento della cd. *reverse supply chain*, ossia il processo di pianificazione, implementazione e controllo del flusso di materie prime, semilavorati, prodotti finiti e delle relative informazioni dal punto di consumo al punto di origine, allo scopo di recuperare valore o di smaltire correttamente i materiali.

I modelli di business dell'economia circolare si basano spesso sulle catene di logistica inversa per “chiudere il ciclo” dei materiali, attraverso la reimmissione delle componenti riutilizzabili nel ciclo produttivo, la trasformazione dei rifiuti in materie prime secondarie, la riparazione, il ricondizionamento. A tal riguardo, si è osservato che le attività criminose transfrontaliere possono aumentare il carico di lavoro per le autorità doganali, portando a un aumento dei controlli sui movimenti transfrontalieri dei prodotti *end-of-life* e ostacolando così l'operatività della filiera della logistica inversa; inoltre, le politiche per il contrasto al traffico illecito di rifiuti possono comportare l'introduzione di procedure complesse, inducendo i legislatori nazionali a intervenire in modo più rigoroso per controllare il commercio dei rifiuti alle frontiere<sup>4</sup>.

Non stupisce, dunque, che l'Unione europea abbia indicato il contrasto alle spedizioni illegali di rifiuti tra gli obiettivi primari da perseguire nella revisione della disciplina europea in materia di movimentazioni transfrontaliere di rifiuti. La disciplina attuale non ha, infatti, dato buona prova di sé: alcuni dati raccolti nell'ambito di un progetto della rete IMPEL, in relazione agli anni 2018-2020, hanno messo in luce che il 22% delle spedizioni sottoposte ad ispezione presentava profili – più o meno accentuati – di illegalità.

Dall'analisi condotta è emerso, in particolare, che gli obblighi di incriminazione introdotti dal legislatore europeo – con l'art. 3, lett. c), della direttiva 2008/99/CE – per la repressione del traffico illecito di rifiuti presentano plurimi profili di problematicità.

---

<sup>4</sup> S. YAMAGUCHI, *Securing reverse supply chains for a resource efficient and circular economy*, in *OECD Trade and Environment Working Papers*, 2, 2022, Parigi.

In particolare, quanto alla selezione delle condotte penalmente rilevanti, si è evidenziato che la scelta di associare una sanzione penale a condotte meramente formali, come quelle relative al corretto utilizzo dei formulari, non risulta rispettosa del principio di *extrema ratio*.

Ciò determina, inoltre, significativi riflessi rispetto al conseguimento degli obiettivi che il legislatore europeo si è posto, nella prospettiva dell'abbandono del modello economico lineare: si pensi, in particolare, alle condotte illecite incentrate sull'utilizzo e sulla corretta compilazione del documento di accompagnamento utilizzato per la movimentazione di rifiuti che non presentano carattere di pericolosità e che, essendo destinati al recupero, sono sottoposti a un regime semplificato di circolazione.

Nella prospettiva dell'economia circolare, l'incriminazione di simili condotte si rivela incoerente, poiché rischia di generare un effetto di *overdeterrence*: se, infatti, la condotta di omessa o irregolare compilazione del formulario si realizza nel contesto di una movimentazione transfrontaliera sostanzialmente rispettosa della disciplina in materia di spedizioni – trattandosi, effettivamente, di rifiuti non pericolosi, trasportati verso un altro Stato europeo, affinché siano recuperati – la sanzione penale finisce per colpire comportamenti socialmente utili e, anzi, auspicati e promossi dal legislatore europeo.

Il problema è stato in qualche misura rilevato dalla stessa Commissione europea, nella relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento in materia di spedizioni di rifiuti, che lo ha, tuttavia, principalmente imputato alle difformità applicative a livello degli Stati membri, spesso dettate da diverse interpretazioni delle disposizioni e da regimi di ispezione non omogenei: si è infatti rilevato che ciò ha limitato o scoraggiato «le spedizioni legali di materiali di rifiuti di buona qualità agli impianti di riciclaggio, che sono importanti per la transizione verso un'economia circolare nell'UE» .

Sempre con riguardo alla selezione delle condotte costituenti illecito penale, si è altresì messa in luce la problematica interazione tra l'obbligo di incriminazione di cui all'art. 3, lett. c) della direttiva 2008/99/CE e la

previsione – contenuta nell’art. 50 del regolamento (CE) n. 1013/2006, nonché nell’art. 60 della nuova proposta di regolamento – che richiede agli Stati membri di introdurre sanzioni amministrative «effettive, proporzionate e dissuasive» in caso di violazione delle disposizioni in materia di spedizioni di rifiuti.

Tale previsione, in uno con la generica formulazione dell’obbligo di incriminazione, ha dato luogo a un panorama estremamente frammentato, a livello dei diversi Stati membri, quanto alla distinzione tra comportamenti penalmente rilevanti e illeciti soggetti alla sola sanzione amministrativa.

Il rischio che la stessa condotta sia soggetta a sanzioni di diversa natura sussiste anche all’interno dei confini dei singoli Stati membri: si è infatti osservato che la direttiva impone di introdurre fattispecie penali a tutela dell’ambiente, ma non richiede che queste trovino concretamente applicazione nei singoli casi; pertanto, in molti Stati si è introdotto un arsenale sanzionatorio che combina sanzioni amministrative e penali, senza che siano fissati criteri chiari, idonei a guidare le autorità competenti nella scelta della sanzione applicabile nel caso concreto.

Al riguardo, si ritiene opportuno provvedere a individuare con chiarezza, già a livello sovranazionale, le condotte illecite che debbano essere sanzionate in via amministrativa, distinguendole dalle ipotesi connotate da gravità tale da meritare l’applicazione di una pena.

È stata infatti sottolineata, in dottrina, l’importanza di fare ricorso al cd. *toolbox approach*, consistente nella predisposizione di un arsenale sanzionatorio composto da diversi rimedi – in particolare, sanzioni civili e amministrative –, facendo ricorso alla pena come *extrema ratio*.

A ben vedere, un chiarimento offerto dallo stesso legislatore europeo, che consenta di distinguere univocamente le condotte penalmente rilevanti da quelle sanzionabili solo in via amministrativa, produrrebbe molteplici effetti positivi: *in primis*, potrebbe condurre a una depenalizzazione<sup>5</sup>, fugando ogni timore, negli Stati membri, di non dare corretta attuazione alle prescrizioni

---

<sup>5</sup> V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime*, cit., 165.



della direttiva; ciò potrebbe inoltre garantire uniformità negli approcci a livello dei singoli ordinamenti nazionali, aspetto che risulta essenziale nell'attività di contrasto a condotte di carattere transfrontaliero.

Il metodo da seguire potrebbe essere allora quello adottato nel settore degli abusi di mercato, nel quale si è assistito alla contestuale approvazione di un regolamento – che richiede l'introduzione di sanzioni amministrative in relazione a una serie puntualmente individuata di condotte – nonché di una direttiva che introduce obblighi incriminazione con riguardo alle «forme gravi di abusi di mercato».

L'individuazione delle condotte meritevoli di sanzione penale dovrebbe essere condotta tenendo conto del bene giuridico tutelato: si è infatti visto come, anche a livello europeo, si stia affermando la necessità di pensare la competenza penale accessoria dell'Unione in funzione della tutela di interessi giuridici<sup>6</sup>.

In tal senso, non può non darsi conto dell'orientamento dottrinale che ravvisa nell'economia circolare un bene giuridico intermedio, rispetto ai beni finali rappresentati dall'ambiente e dall'attività economica<sup>7</sup>; non pare che una simile lettura si fondi su una concezione metodologica del bene giuridico<sup>8</sup>, potendo anzi fungere da guida nella costruzione delle fattispecie penali nel settore della gestione dei rifiuti.

Con specifico riguardo alle spedizioni illegali di rifiuti non pericolosi destinati al recupero, sottoposti a un regime di circolazione semplificato, la violazione dell'obbligo di compilazione del formulario e, più in generale, l'inosservanza delle scansioni della procedura amministrativa descritta dal regolamento, dovrebbero essere sottoposte, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, alla sola sanzione amministrativa, trattandosi di condotte

---

<sup>6</sup> J. W. OUWERKERK, *Old wine in a new bottle: Shaping the foundations of EU criminal law through the concept of legal interests (Rechtsgüter)*, in *European Law Journal*, 2022, 8; V. FRANSSSEN, *EU criminal law and effet utile*, cit., 106.

<sup>7</sup> F. CAMPLANI, *Tutela anticipata dell'ambiente e teoria del bene giuridico. Il ruolo fondamentale dei beni giuridici intermedi*, in *Lexambiente – Riv. trim. dir. pen. amb.*, 3, 2021, 45.

<sup>8</sup> E. LA ROSA, *Obsolescenza programmata e diritto penale: una relazione "complicata"*, cit., esprime tale timore in relazione alla introduzione, nell'ordinamento francese, della fattispecie di obsolescenza programmata.

periferiche, sia rispetto al bene finale (ambiente), sia tenuto conto dell'interesse intermedio, rappresentato dall'economia circolare. Potrebbe, invece, essere considerata meritevole di sanzione penale la *waste fraud*<sup>9</sup> consistente nel qualificare il residuo come appartenente alla lista verde, usufruendo per questo del regime di favore riconosciuto a tale tipologia di rifiuti a livello europeo.

L'analisi si è inoltre soffermata sugli esiti dell'armonizzazione posta in essere con la direttiva 2008/99/CE, alla luce della dimensione ontologicamente transfrontaliera delle spedizioni di rifiuti disciplinate dal regolamento (CE) n. 1013/2006. La comparazione degli ordinamenti italiano, francese e spagnolo ha evidenziato significative differenze sia nella formulazione della condotta tipica, sia sul piano sanzionatorio.

Ciò rende concreto il rischio di *port hopping*, avuto riguardo alla natura strutturalmente transnazionale del traffico illecito di rifiuti: nell'ambito di tale pratica, gli operatori illegali evitano di far transitare i rifiuti attraverso *hub* situati in paesi in cui il livello di contrasto è elevato – sia in termini di controllo, che in termini di risposta repressiva – optando per porti o strade collocati in territori nei quali trova applicazione una disciplina meno rigorosa.

Differenze sostanziali sono emerse anche con riferimento alla responsabilità degli enti, avuto riguardo sia ai paradigmi ascrittivi adottati dai diversi Stati, sia alla qualificazione stessa della responsabilità: proprio in virtù del fatto che molti Stati non accolgono, sul piano teorico, la configurabilità di una responsabilità penale delle società, il legislatore europeo si è astenuto, con l'art. 7 della direttiva 2008/99/CE, dal richiedere l'introduzione di forme di responsabilità penale, limitandosi a imporre agli Stati membri l'introduzione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive a carico delle persone giuridiche.

La diversità negli approcci adottati dagli Stati membri rispetto al tema della responsabilità degli enti ha imposto una riflessione in ordine alle

---

<sup>9</sup> L. BISSCHOP, *Illegal trade in hazardous waste*, in L. M. ELLIOTT, W. H. SCHAEDELA (a cura di), *Handbook of Transnational Environmental Crime*, 2016, Cheltenham, 204.

conseguenze della condanna di una persona giuridica in relazione a un reato che presenti carattere di transnazionalità; con particolare riferimento all'applicabilità del principio del *ne bis in idem*, sancito dall'art. 50 della Carta di Nizza, si è proposto di interpretare l'"insieme di fatti inscindibilmente collegati tra loro", cui si riferisce la giurisprudenza di Lussemburgo, adottando il punto di vista oggettivo della persona giuridica e attribuendo rilievo al "vantaggio" – effettivamente o potenzialmente – conseguito dall'ente a seguito della commissione del reato. Tale requisito è infatti valorizzato nella maggior parte degli ordinamenti degli Stati membri – indipendentemente dal modello di responsabilità adottato – ed è, inoltre, espressamente menzionato da ogni atto normativo europeo che abbia imposto ai legislatori nazionali l'introduzione di forme di responsabilità dipendente da reato a carico degli enti.

Quanto alle sanzioni applicabili alla persona giuridica, si è sottolineata l'opportunità dell'estensione del principio di reciproco riconoscimento alle sanzioni diverse da quelle pecuniarie, tipicamente imposte alle persone giuridiche; ciò tenuto conto del fatto che è lo stesso legislatore europeo a suggerire, nell'ambito degli strumenti di ravvicinamento, l'introduzione di sanzioni interdittive, sul presupposto della minore efficacia deterrente delle sanzioni pecuniarie nell'ambito del procedimento a carico dell'ente.

Da ultimo, sempre avuto riguardo alla dimensione transfrontaliera del traffico illecito di rifiuti, l'analisi si è soffermata sulle funzioni svolte da Eurojust in materia di criminalità ambientale; si è, inoltre, auspicata l'estensione della competenza materiale dell'EPPO ai reati ambientali europei connotati dai requisiti di gravità e transnazionalità richiesti dall'art. 86 TFUE. Allo stato attuale, la Procura europea potrebbe occuparsi di criminalità ambientale laddove fosse integrata la condizione prevista dall'art. 22, par. 3, del regolamento istitutivo dell'EPPO, il quale estende la competenza della Procura europea a «qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso» a un reato PIF. Un'ipotesi di connessione potrebbe realizzarsi, guardando nello specifico ai reati in materia di rifiuti, con riferimento alle risorse messe a disposizione dall'Unione europea per la realizzazione degli

obiettivi di circolarità: si è visto, infatti, che con l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 il 30% delle risorse del budget europeo sono state destinate alla lotta al cambiamento climatico e all'attuazione degli impegni assunti con l'accordo di Parigi, oltre che al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU; in particolare, i progetti di economia circolare potranno essere finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal fondo LIFE e dal programma *Horizon Europe*. Ulteriori fondi in favore del passaggio a un modello di economia circolare proverranno dal *Next generation EU* e, in particolare, dal dispositivo per la ripresa e resilienza.

La competenza dell'EPPO potrebbe attualmente ipotizzarsi, dunque, nell'ipotesi di frodi – come definite all'art. 3, par. 2, della direttiva PIF – riconducibili a casi di falsa economia circolare.

## Bibliografia

- ALARANTA J., TURUNEN T., *How to Reach a Safe Circular Economy? – Perspectives on Reconciling the Waste, Product and Chemicals Regulation*, in *Journal of Environmental Law*, 33, 2021, 113.
- ALBERS J., *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea. Existing Rules and the 1999 Liability Protocol to the Basel Convention*, Heidelberg, 2014.
- ALBERTON M., *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2011.
- ALTARE V., *La responsabilità penale delle persone giuridiche nell'ordinamento francese*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2012.
- ALTARE V., *Sull'applicabilità delle sanzioni interdittive agli enti beneficianti di corruzione internazionale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2011, p. 1622.
- AMALFITANO C., *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, 3.
- AMALFITANO C., *Spazio giudiziario europeo e libera circolazione delle decisioni penali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 4, 2009, 73.
- AMENDOLA G., *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n.*

116/2020, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1, 2021.

ARISTEI L., *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, 2017, 73.

BAIRD J., CURRY R., CRUZ P., *An overview of waste crime, its characteristics, and the vulnerability of the EU waste sector*, in *Waste Management & Research*, 32, 2014, 97.

BALLOT-SQUIRAWSKI C., *Regard critique sur le développement d'un droit punitif de la compliance*, in *Droit pénal*, 2020.

BARROCU G., *Le speciali tecniche di investigazione nel contesto europeo*, in *Cassazione penale*, 2020, 3, 1325.

BARTOLI R., *Il criterio di imputazione oggettivo*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 171.

BARTL A., *The EU Circular Economy Package: A Genius Programme or an Old Hat?*, in *Waste Management & Research*, 2018, 309.

BARTOLUCCI L., *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, 20.

BELFIORE R., *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sistema Penale*, 2020, 7, 165.

- BELLACOSA M., *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale: il ruolo del diritto penale nell'ambito di un approccio interdisciplinare*, in *Sistema penale*, 25 febbraio 2020.
- BENSON M. L., MADENSEN T. D., ECK J. E., *White-collar crime from an opportunity perspective*, in S. S. SIMPSON, D. WEISBURD (a cura di), *The Criminology of White-Collar Crime*, New York, 179.
- BERNARDI A., *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1, 2012, 43.
- BERNARDI A., *I principi di sussidiarietà e di legalità nel diritto penale europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2012, 16.
- BERNARDI A., *I tre volti del diritto penale comunitario*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Padova, 1999, 79.
- BERNASCONI C., *Crisi della legalità nel diritto penale o κρίσις nelle diverse legalità?*, in *Rivista penale*, 1, 2021.
- BERNASCONI C., *sub art. 259*, in L. COSTATO, F. PELLIZZER (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2012, 969.
- BERNASCONI C., *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008.
- BIANCANIELLO B., *Spedizioni di rifiuti: Piano Nazionale delle Ispezioni e ruolo delle Dogane*, in *Ambiente & sviluppo*, 3, 2017.

- BIANCO F., LUCIFORA A., *Environmental Criminal Law in France*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 59.
- BIFULCO R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2022, 7.
- BIGNOTTI C., *Il traffico illecito di rifiuti oltre frontiera: analisi economica di un reato ambientale transnazionale*, in *Lexambiente – Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 1, 2020, 131
- BIRITTERI E., *La responsabilità da reati ambientali degli enti collettivi: profili dogmatici e tecniche di prevenzione*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 1, 2021, 290.
- BISSCHOP L., *Illegal trade in hazardous waste*, in L. M. Elliott, W. H. Schaedla (a cura di), *Handbook of Transnational Environmental Crime*, 2016, Cheltenham, 190.
- BISSCHOP L., *Transnational environmental crime: exploring (un)charted territory*, in M. COOLS et al. (a cura di), *EU Criminal Justice, Financial & Economic Crime: New Perspectives*, Anversa, 2011, 155.
- BOCCIA M. G., *Guida alla lettura della nuova direttiva quadro per la gestione dei rifiuti nell'Unione europea*, in *Ambiente & sviluppo*, 1, 2009, 33.
- BONGIORNO C., *La lotta alle ecomafie tra tutela dell'ambiente e dell'ordine pubblico: un equilibrio precario attraverso l'(ab)uso di concetti elastici*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 3-4, 2012, 126.



- BOULDING K. E., *The economics of the coming spaceship earth*, in H. JARRETT (a cura di), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimora, 1966, 3.
- BROWN V., *The End of Waste under EU Law*, in *Natural Resources & Environment*, 3, 2014, 41.
- BUTI M., MESSORI M., *Next Generation EU: An interpretative guide*, in *SEP Policy Brief*, 29, 2020.
- CAMALDO L., *La metamorfosi di Eurojust in Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione giudiziaria penale*, in *Cass. pen.*, 2019, 7, 2708.
- CAMALDO L. *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 3, 2018, 958.
- CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014.
- CAMPLANI F., *Tutela anticipata dell'ambiente e teoria del bene giuridico. Il ruolo fondamentale dei beni giuridici intermedi*, in *Lexambiente – Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 3, 2021, 16.
- CANOSA USERA R., *Constitución y medio ambiente*, Madrid, 2000.
- CARTA M. C., *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 4, 2020, 59.
- CASARTELLI G., *La responsabilità degli enti per i reati ambientali*, in *Dir. pen. cont.*, 23 marzo 2012.

- CASCINI D. N., *Il conflitto di giurisdizione tra Stati Membri dell'Unione Europea*, in *Archivio Penale*, 3, 2018, 18.
- CASTELLI A., *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del Codice dei Contratti Pubblici*, in *Ambiente & sviluppo*, 10, 2019, 725.
- CAVALLI L., ALIBEGOVIC M., CRUICKSHANK E., FARNIA L., ROMANI I. G., SANNA S., *Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea*, in *FEEM Policy Brief*, 3, 2021.
- CECCACCI G., *Limiti di spazio della responsabilità da reato degli enti: il reato commesso in Italia nell'interesse o a vantaggio di società avente sede all'estero*, in *Cass. pen.*, 12, 2020, 4706.
- CECCHETTI M., *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 di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 285.
- COCCONI M., *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020.
- COLAROSSO E., CORTINOVIS J., *I modelli organizzativi in Spagna*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 4, 2016, 289.
- COLGLAZIER W., *Sustainable development agenda: 2030. Building knowledge-based societies is key to transformative technologies*, in *Science*, 349, 2015, 1048.

- COLGLAZIER W., *Sustainable development agenda: 2030. Building knowledge-based societies is key to transformative technologies*, in *Science*, 349, 2015, 1048.
- CORCOY BIDASOLO M., *De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, in M. CORCOY BIDASOLO, S. MIR PUIG (a cura di), *Comentarios al Código Penal. Reforma LO 1/2015 y LO 2/2015*, Valencia, 2015.
- COZZI A. O., *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4, 2021, 3391.
- CSONKA P., JUSZCZAK A., SASON E., *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrim*, 2017, 3, 125.
- CUSACK M. M., *International law and the transboundary shipment of hazardous waste to the Third World: will the Basel Convention make a difference?*, in *American University Journal of International Law and Policy*, 5, 1990, 393.
- D'AMICO L., *I reati ambientali*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto Europeo dell'Ambiente*, Torino, 2012, 144.
- DAMASKOU A., *The European Public Prosecutor's Office. A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, 1, 126.
- DAOUD E., FERRARI J., *RSE et droit pénal*, in *Revue Lamy droit des affaires*, 100, 2015, 69.

- DE AMICIS G., “Competenza” e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice, in *La Legislazione Penale*, 1, 2022, 104.
- DE ANGELIS F., *The European Public Prosecutor’s Office (EPPO) – Past, Present, and Future*, in *Eu crim*, 4, 2019, 272.
- DE FALCO G., *Il traffico illecito di rifiuti e l’interesse o il vantaggio dell’ente*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2, 2014, 167.
- DE LEONARDIS F., *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2021, 161.
- DE LEONARDIS F., *Il diritto dell’economia circolare e l’art. 41 Cost.*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2020, 1, 50.
- DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2017, 163.
- DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Studi in onore di A. Romano*, III, Napoli, 2011.
- DE SADELEER N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014.
- DE SADELEER N., *Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 1, 2012, 63.
- DE SIMONE G., *Profili di diritto comparato*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 3.

- DE VERO G., *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Milano, 2008.
- DELGADO PIQUERAS F., *Regimen juridico del derecho constitucional al medio ambiente*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 1993, 49.
- DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2022.
- DELMAS-MARTY M., VERVAELE J.A.E. (a cura di), *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.
- DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, Parigi, 2009, 575.
- DETTER DE LUPIS I., *The Human Environment: Stockholm and its Follow Up*, in A. J. R. GROOM, P. TAYLOR (a cura di), *Global Issues in the United Nations' Framework*, New York, 1989, 205.
- DI FRANCESCO MAESA C., *EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2, 2018, 198.
- DI GIOVINE O., *Il criterio di imputazione soggettiva*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 203.
- DI GIUSEPPE M. O., *Luci e ombre della l. 68/2015 in materia ambientale*, in *Corso di diritto penale dell'impresa*, A. MANNA (a cura di), *Corso di diritto penale dell'impresa*, Milano, 2018, 1015.

- DI STASI A., *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e della diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in L. KALB (a cura di), *“Spazio europeo di giustizia” e procedimento penale italiano*, Torino, 2012, 44.
- DONINI M., *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4, 2013.
- DONINI M., *Sussidiarietà penale e sussidiarietà comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1-2, 2003, 141.
- DORN N., VAN DAELE S., VANDER BEKEN T., *Reducing vulnerabilities to crime of the European waste management industry: the research base and the prospects for policy*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 15, 2007, 23.
- DOUTEAUD S., *La Charte de l’environnement entre promesses et déceptions*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 123, 2020, 683.
- DUPONT N., *Durabilité des produits et disponibilité des pièces détachées: où en est-on?*, in *La Semaine Juridique - Entreprise et Affaires*, 1004, 2016, 39.
- EROICO F., *La proposta di direttiva della Commissione europea per rafforzare la tutela dell’ambiente attraverso il diritto penale*, in *Annali AISDUE*, 2, 2022.
- ESCOBAR ROCA G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Madrid, 1996.

- FABRI G., ZILIA BONAMINI PEPOLI V. S., *Legal persons and cross-border crimes in the EU: current issues and prospects*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 3, 2021.
- FABRI G., ZILIA BONAMINI PEPOLI V. S., *The liability of legal persons for offences and the freedom of establishment in the view of the Italian Supreme Court*, in *Eurojus*, 4, 2020, 297.
- FALCONE M., *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2020, 379.
- FARALDO CABANA P., *Sanzione pecuniaria di natura amministrativa vs multa penale contro le persone giuridiche. Breve contrasto fra i sistemi spagnolo e italiano*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 1, 2015, 189.
- FARALDO CABANA P., *Sull'idoneità della sanzione pecuniaria per le persone giuridiche. Una riflessione dal diritto spagnolo con spunti di diritto italiano*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3-4, 2014, 120.
- FARMER A., FAURE M., VAGLIASINDI G. M., *Environmental Crime in Europe: State of Affairs and Future Perspectives*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 319.
- FAURE M., *The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States*, in *Reciel*, 2, 2017, 139.
- FAURE M., *The revolution in environmental criminal law in Europe*, in *Virginia Environmental Law Journal*, 35, 2017, 321.

- FAURE M., *Vague Notions in Environmental Criminal Law*, in *Environmental Liability*, 4, 2010, 119.
- FAURE M., *Effective, Proportional and Dissuasive Penalties in the Implementation of the Environmental Crime and Shipment Pollution Directives: Questions and Challenges*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2010, 259.
- FAURE M., *Environmental crimes*, in G. DE GEEST (a cura di), *Encyclopedia of Law and Economics*, 3, Cheltenham, 2009, 320.
- FEIJOO SANCHEZ B. J., *El delito corporativo en el Código penal español. Cumplimiento normativo y fundamento de la responsabilidad penal de las empresas*, Cizur Menor, 2016.
- FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2022.
- FIGLIOLA A., VALENZANO A. S., *Colpa dell'ente e accertamento. Sviluppi attuali in una prospettiva di diritto comparato*, Roma, 2016.
- FLEMING R. G., MAUGER R., *Green and Just? An Update on the 'European Green Deal'*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 18, 2021, 164.
- FOFFANI L., *Il "Manifesto sulla politica criminale europea"*, in *Criminalia*, 2010, 657.
- FOIS P., *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017.



- FOUCHER K., *Le Conseil constitutionnel, embarrassé par le principe de précaution*, in *Constitutions*, 2015, 117.
- FRANCA F., *Crescita economica e tutela ambientale: due obiettivi inconciliabili? Aspetti teorici e verifiche empiriche*, Napoli, 2020.
- FRANK V., *Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1, 2005, 1.
- FRANSSEN V., *EU criminal law and effet utile: a critical examination of the union's use of criminal law to achieve effective enforcement*, in J. B. BANACH-GUTIERREZ, C. HARDING (a cura di), *EU Criminal law and Policy. Values, Principles and Methods*, New York, 2017, 84.
- FRANSSEN V., *The EU's Fight Against Corporate Financial Crime: State of Affairs and Future Potential*, in *German Law Journal*, 5, 1221.
- FREY M., *Genesi ed evoluzione dell'economia circolare*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, 1, 163.
- FUENTES LOUREIRO M. Á., *Legitimidad y contenido de la intervención penal en materia de residuos*, tesi dottorale, Universidade da Coruña, 2019.
- FUENTES-LOUREIRO M. Á., *La protección ambiental en el Código Penal español. Un análisis a la luz de la Directiva 2008/99/CE, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, in *Lexambiente*, 1, 2019.
- FUENTES-LOUREIRO M. Á., *La protección penal del medio ambiente: un estudio sobre su evolución a nivel internacional y comunitario*, in

*Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 28-29, 2015.

FUENTES OSORIO J. L., *Environmental Criminal Law in Spain*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 189.

GALANTI A., *La classificazione dei rifiuti con “codice specchio”. Dalla Commissione europea un contributo di chiarezza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5, 2018, 177.

GALLUCCIO A., *La Grande Sezione della Corte di giustizia si pronuncia sulle attese questioni pregiudiziali in materia di bis in idem*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, 2018, 286.

GEERAERTS K., ILLES A., SCHWEIZER J-P., *Illegal Shipment of E-Waste from the EU: A Case Study on Illegal E-Waste Export from the EU to China. A Study Compiled as Part of the EFFACE Project*, Londra, 2015.

GHARFALKAR M., COURT R., CAMPBELL C., ALI Z., HILLIER G., *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*, in *Waste Management*, 39, 2015, 305.

GHISELLINI P., CIALANI C., ULGIATI S., *A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems*, in *Journal of Cleaner Production*, 114, 2016, 11.

GIANNETTI A., *Legge di bilancio e fondi europei per il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, in *Finanziamenti su misura*, 1, 2019, 9.

GIAVAZZI S., *Brevi riflessioni sulla responsabilità penale delle persone giuridiche in Francia*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2007, 73.

GIORGI S., LAVAGNA M., CAMPIOLI A., *Procedure di allocazione nella metodologia LCA e tendenze settoriali verso un'economia circolare*, in NICCOLUCCI V., DOMINI LOPRIENO A., MARANGHI S., SCALBI S. (a cura di), *Atti XI Convegno della Rete Italiana LCA Resource Efficiency e Sustainable Development Goals: il ruolo del Life Cycle Thinking*, Siena, 2017, 330.

GIUFFRIDA F., *Effectiveness, Dissuasiveness, Proportionality of Sanctions and Assimilation Principle: The Long-Lasting Legacy of the Greek Maize Case*, in V. MITSILEGAS, A. DI MARTINO, L. MANCANO (a cura di), *The Court of Justice and European Criminal Law. Leading Cases in a Contextual Analysis*, Oxford, 2019, 107.

GIUFFRIDA F., *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu), 2017.

GÓMEZ PUERTO Á. B., *Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España*, in *Noticias jurídicas*, 2008.

GÖRGÉNYI I., *Protection of the environment through criminal law considering the european standards*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 25, 2018, 46.

GÓRRIZ ROYO E. M., *Criminal compliance ambiental y responsabilidad de las personas jurídicas a la luz de la LO 1/2015, de 30 de marzo*, in *Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 2019.

GOVINDAN K., SOLEIMANI H., KANNANC D., *Reverse logistics and closed-loop supply chain: A comprehensive review to explore the future*, in *European Journal of Operational Research*, 240, 2015, 603.

GRANDI C., *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010.

GRASSO G., *EU Harmonisation Competences in Criminal Matters and Environmental Crime*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 15.

GRASSO G., *La «competenza penale» dell'Unione europea nel quadro del Trattato di Lisbona*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, 683.

GRASSO G., *Il trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione Europea*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, IV, 2011, 2307.

GRASSO G., *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, 697.

GROSZ M., *Transboundary movement of goods and end-of-life goods under WTO law*, in K. K. PEIRY, A. R. ZIEGLER, J. BAUMGARTNER (a cura di), *Waste Management and the Green Economy. Law and Policy*, Cheltenham, 2016, 97.

GUIHAL D., ROBERT J. H., FOSSIER T., *Droit répressif de l'environnement*, Parigi, 2016, 930.

- GULLO A., I modelli organizzativi, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 241.
- GUSMEROTTI N. M., FREY M., IRALDO F., *Management dell'economia circolare. Principi, drivers, modelli di business e misurazione*, Milano, 2020.
- HABIB H. et al., *What gets measured gets managed – does it? Uncovering the waste electrical and electronic equipment flows in the European Union*, in *Resources, Conservation and Recycling*, 181, 2022.
- HOERNIG J., *Towards 'secondary raw material' as a legal category*, in *Environmental Law Review*, 2022, 24, 111.
- HUOMO-KETTUNEN M., *EU Criminal Policy EU Criminal Policy at a Crossroads between Effectiveness and Traditional Restraints for the Use of Criminal Law*, in *New Journal of European Criminal Law*, 3, 301.
- IACOVELLI D., *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Torino, 2021.
- IACOVELLI D., *Dal rifiuto all'End of Waste*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2019, 193.
- IANNELLA M., *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, 174.
- JAVATO MARTÍN A. M., *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, in M. GÓMEZ TOMILLO (a cura di), *Comentarios prácticos al Código Penal*, IV, Cizur Menor, 2015.

- JEGOUZO Y., *La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Revue Juridique de l'Environnement. La charte constitutionnelle en débat*, 2003, 30.
- JENDROŚKA J., REEZE M., SQUINTANI L., *Towards a new legal framework for sustainability under the European Green Deal*, in *The Opole Studies in Administration and Law*, 19, 2021, 87.
- KIRCHHERR J., REIKE D., HEKKERT M., *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*, in *Resources, Conservation and Recycling*, 2017, 127, 221.
- KUMMER K., *International Management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford, 2000.
- LA ROSA E., *Obsolescenza programmata e diritto penale: una relazione "complicata"*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 3-4, 2020, 568.
- LASAGNI G., MIRANDOLA S., *The European ne bis in idem at the Crossroads of Administrative and Criminal Law*, in *Eurocrim*, 2, 2019, 126.
- LAUDATI A., *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Milano, 2007, 373.
- LAURO A., *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, 115.

- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, in *Columbia Journal of European Law*, 2, 2014, 3.
- LEONARDUZZI V., *Regolamento Ue 2020/2174: una stretta sulle esportazioni dei rifiuti plastici*, in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, 2021, 6, 9.
- LLORENTE-GONZÁLEZ L. J., VENCE X., *Decoupling or 'Decaffing'? The Underlying Conceptualization of Circular Economy in the European Union Monitoring Framework*, in *Sustainability*, 2019, 11, 4898.
- LO VOI F., GIUFFRIDA F., *The Dual Role of Eurojust in the Fight Against Transnational Crime: An Overview*, in *The European Review of Organised Crime*, 1, 2014, 129.
- LO VOI F., *Il difficile percorso per la creazione del pubblico ministero europeo "a partire da Eurojust"*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, 665.
- LOBE LOBAS M., *Les interactions entre le droit penal et la RSE*, in *Journal d'Economie, de Management, d'Environnement et de Droit*, 5, 2022, 22.
- LOMBARDI D. R., LAYBOURN P., *Redefining industrial symbiosis. Crossing academic-practitioner boundaries*, in *Journal of Industrial Ecology*, 16, 1, 2012, 28.
- LUCIFORA A., *Spunti di comparazione e nuove prospettive di armonizzazione del diritto penale dell'ambiente: scelte di politica criminale e tecniche*

*di tipizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1-2, 2019, 190.

LUTHER J., *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, 4, 1989, 675.

LUZÓN PEÑA D. M., *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*, Valencia, 2016.

MAGRI P., RACANO A., *Il settore industriale*, in L. LUPARIA DONATI, G. VACIAGO (a cura di), *Compliance 231. Modelli organizzativi e OdV tra prassi applicative ed esperienze di settore*, Milano, 2020, 35.

MACMANUS T., *State-Corporate Crime and the Commodification of Victimhood. The Toxic Legacy of Trafigura's Ship of Death*, Londra, 2018.

MANACORDA S., *Limiti spaziali della responsabilità degli enti e criteri di imputazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2012, 97.

MANACORDA S., *Reato nel diritto penale francese*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, XI, Torino, 1996, 306.

MANICCIA A., *Crimini ambientali. "Mass disasters" e tutela penale dell'ecosistema*, Milano, 2021.

MANNA A., *La responsabilità dell'ente da reato tra sistema penale e sistema amministrativo: riflessioni rapsodiche su offensività, colpevolezza e sistema sanzionatorio*, in D. PIVA (a cura di) *La responsabilità degli enti ex d.lgs. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, 3.

MANNA A., *La responsabilità da reato degli enti*, in A. MANNA (a cura di), *Corso di diritto penale dell'impresa*, Milano, 2018, 65.



- MANNA A., *Struttura e funzione dell'illecito penale ambientale. Le caratteristiche della normativa sovranazionale*, in *Giurisprudenza di merito*, 10, 2004, 2162.
- MARCOLINI S., *Decisione quadro o direttiva per proteggere l'ambiente attraverso il diritto penale? - Un importante passo della Corte di giustizia verso la "comunitarizzazione" del diritto e della procedura penale: l'annullamento della decisione quadro 2003/80/GAI relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *Cassazione penale*, 2006, 1, 240.
- MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G. L., *Manuale di diritto penale. Parte Generale*, Milano, 2018.
- MARTENS M., *National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL*, in M. EGEBERG (a cura di), *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Londra, 2006, 124.
- MARTIN A. C., *Le délit d'obsolescence programmée*, in *Dalloz*, 33, 2015, 1944.
- MARTUFI A., *Qualità intrinseche delle norme penali europee e controllo di legalità*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, 417.
- MASSARO A., *Appunti di diritto penale europeo*, Torino, 2020.
- MASTRACCI R., *Classificazione e caratterizzazione dei rifiuti: quali orientamenti tecnici*, in *Lexambiente*, 2019.

- MASTRODONATO G., *Tutela amministrativa dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea e nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Bari, 2012.
- MAUGERI A. M., *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1, 2019, 34.
- MAZZI A., ZAMPIERO C., *Circular economy vs end of waste: quando la mancanza di regole limita l'innovazione*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, 2, 2019, 114.
- MCDONOUGH W., BRAUNGART M., *Dalla culla alla culla. Come conciliare tutela dell'ambiente, equità sociale e sviluppo*, Torino, 2003.
- MEDUGNO M., RONCHETTI T., *Economia circolare e trasporto transfrontaliero dei rifiuti*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2018, 10, 646.
- MICHEL A., *Est-il pertinent de définir légalement et de pénaliser les pratiques d'obsolescence prématurée? Analyse de la loi française au regard des récentes décisions italiennes contre Apple et Samsung*, in A. BAILLEUX (a cura di), *Le droit en transition. La science juridique face aux défis d'une prospérité sans croissance*, Bruxelles, 2020.
- MIGLIETTI M., *The first exercise of article 83(2) under review: an assessment of the essential need of introducing criminal sanctions*, in *New Journal of European Criminal Law*, 1, 2014.
- MITSILEGAS V., FASOLI E., GIUFFRIDA F., FITZMAURICE M., *The Legal Regulation of Environmental Crime. The International and European Dimension*, Leida, 2022.

MITSILEGAS V., GIUFFRIDA F., *The Role of EU Agencies in Fighting Transnational Environmental Crime. New Challenges for Eurojust and Europol*, Leida, 2017.

MITSILEGAS V., *EU Criminal Law*, Oxford, 2009, 123.

MOLINA F., *A Comparison Between Continental European and Anglo-American Approaches to Overcriminalization and Some Remarks on How to Deal With it*, in *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 1, 2011, 123.

MONGILLO V., BELLACOSA M., *Il sistema sanzionatorio*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 289.

MONGILLO V., *La vigilanza sull'attuazione del sistema aziendale di prevenzione dei reati in Italia e nei principali ordinamenti ispanoparlanti: circolazione dei modelli e specificità nazionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, 2018, 161.

MONGILLO V., *La responsabilità penale tra individuo ed ente collettivo*, Napoli, 2017.

MORETTINI M., ONIDA M., *La Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (POPs)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4, 2002, 433.

MOSCA G., *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile ed Economia Circolare*, in [www.asvis.it](http://www.asvis.it), 2017.

MUNARI F., *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, in *Studi sull'integrazione europea*, XIV, 2019, 77.

- MUÑOZ CONDE F., *Derecho Penal. Parte Especial*, Valencia, 2019.
- MUÑOZ LORENTE J., BAUCCELLS LLADÓS J., FARALDO CABANA P., *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, in J. ÁLVAREZ GARCÍA, J. L. GONZÁLEZ CUSSAC (a cura di), *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*, Valencia, 2011, 385.
- MURATORI A., *Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare: buoni propositi, ma anche un bel po' d'aria fritta*, in *Ambiente & sviluppo*, 4, 2020, 289.
- NAPPI A., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2010, 78.
- NICOSIA E., *Le linee-guida della Commissione europea sull'uso del diritto penale per l'attuazione delle politiche dell'UE*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 settembre 2011.
- NICOTRA I., *Sovranità statale e fonti europee nella protezione dell'ambiente*, in B. ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2013, 3.
- NIETO MARTÍN A., *El artículo 31 bis del Código Penal y las reformas sin estreno*, in *Diario La Ley*, 8248, 2014.
- NITTI R., *I criteri di imputazione della responsabilità degli enti*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 4, 2019, 49.
- NUOTIO K., *A legitimacy-based approach to EU criminal law: Maybe we are getting there, after all*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2020, 20.

- NUOTIO K., *Harmonization of criminal sanctions in the European Union – Criminal law science fiction*, in E. J. HUSABØ, A. STRANDBAKKEN (a cura di), *Harmonization of criminal law in Europe*, Oxford, 2005, 81.
- ODONE C., *Better regulation e semplificazione a livello europeo: facciamo il punto*, in F. RASPADORI (a cura di), *L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale*, Torino, 2021, 160.
- OLLEY K., *Illegal waste shipment: an overview*, in *Field Actions Science Reports*, 23, 2021.
- ONOFRI B., *Proposta per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale: nuove frontiere nella lotta ai crimini ambientali in Europa*, in *Sistema penale*, 5 luglio 2022.
- ORIOLO A., *Il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, 351.
- ORMOND T., *Nuovo Regolamento CE relativo alle spedizioni di rifiuti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, 2, 419.
- ORTEGA ÁLVAREZ L., *Concepto de medio ambiente*, in L. ORTEGA ÁLVAREZ, C. ALONSO GARCÍA (a cura di), *Tratado de Derecho Ambiental*, Valencia, 2013, 47.
- OUWERKERK J. W., *Old wine in a new bottle: Shaping the foundations of EU criminal law through the concept of legal interests (Rechtsgüter)*, in *European Law Journal*, 2022, 8.

PACIOTTI E. (a cura di), *La Costituzione europea. Luci e ombre*, Roma, 2003.

PALAZZO F., *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 1, 2018, 329.

PALAZZO F., PAPA M., *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2013.

PALMISANO M., *Il reato di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” nell'applicazione giurisprudenziale*, in *Lexambiente*, 3, 2022, 23.

PANZAVOLTA M., *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, 2018, 59.

PAONE V., *Traffico illecito di rifiuti: che cosa cambia?*, in *Ambiente & sviluppo*, 2018, 381.

PARLANGELI M. L., *La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio*, in *Lexambiente – Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 1, 2019.

PASQUERO A., *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali: prove di federalismo. Modello europeo e statunitense a confronto*, Milano, 2007.

PAULI G., *Blue economy*, Milano, 2010.

PEETERS M., MISONNE D., *The European Union and its rule-creating force on the European continent for moving to climate neutrality by 2050 at*

*the latest*, in L. REINS, J. VERSCHUUREN (a cura di), *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*, Cheltenham, 2022, 59.

PELISSERO M., SCAROINA E., NAPOLEONI V., *Principi generali*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 71.

PEREIRA R., *Towards Effective Implementation of the EU Environmental Crime Directive? The Case of Illegal Waste Management and Trafficking Offences*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2, 2017, 147.

PERISTERIDOU C., *The principle of lex certa in national law and European perspectives*, in A. KLIP (a cura di), *Substantive Criminal Law of the European Union*, 2011, 69.

PERNICE M., MININNI G., *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti*, Milano, 2008.

PEROTTO G., *Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie*, in *European Papers*, 7, 2022, 385.

PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della procura europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 13 novembre 2013.

PIERGALLINI C., *La "maggiore età" della responsabilità dell'ente: nodi ermeneutici e pulsioni di riforma*, in *Archivio penale*, 1, 2021.

PIEROBON A., *Spedizioni di rifiuti: ribadita la prevalenza di protezione ambientale e il principio di legalità penale*, in *Lexambiente*, 6 dicembre 2011.

- PIEROBON A., *Il trattamento intermedio e/o provvisorio, i vari soggetti (anche nella nuova disciplina rifiuti) e la necessità di “diversi” controlli*, in *Lexambiente*, 2011.
- PIGLIACELLI F., PONTICIELLO R., *Profili di diritto penale e processuale europeo*, Roma, 2016.
- PISANI N., *Best available techniques (BAT) e abusività della condotta nel traffico illecito di rifiuti*, in *Lexambiente – Rivista trimestrale di diritto penale dell’ambiente*, 2, 2022, 67.
- POLI S., *La responsabilità per danni da inquinamento transfrontaliero nel diritto comunitario e internazionale*, Milano, 2006, 89.
- PONCELA GARCÍA J. A., *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, in AA.VV., *La reforma del Código penal a debate*, Bilbao, 2016, 99.
- PULITANÒ D., *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 1498.
- QUINTERO OLIVARES G., *Derecho Penal ambiental*, Valencia, 2013.
- RAFARACI T., *Il principio del ne bis in idem nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent’anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, 333.
- RAMACCI L., *Diritto penale dell’ambiente*, Piacenza, 2017.



- RASPADORI F., *Il contributo dell'Unione europea alla ricostruzione della nozione di economia circolare*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 3-4, 2021, 553.
- RECCHIA N., *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Torino, 2020.
- RIZZO A., "Criminalizing" environmental wrongdoings under European Union law: a proposal from the European Commission in the light of old and new challenges, in *Eurojus*, 1, 2022, 69.
- ROBACZEWSKI C., *Quel rôle pour la sanction pénale dans l'économie circulaire?*, in *Revue juridique de l'environnement*, 47, 2022, 65.
- ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Tratatto di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012.
- RUGA RIVA C., *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021.
- RUGA RIVA C., sub art. 452 quaterdecies T.U. Ambientale, in E. DOLCINI, G. GATTA, *Codice penale commentato*, tomo III, Padova, 2021, 76.
- RUGA RIVA C., sub art. 259 T.U. Ambientale, in E. DOLCINI, G. GATTA, *Codice penale commentato*, tomo IV, Padova, 2021, 2269.
- RUGA RIVA C., *Ancora sul concetto di abusivamente nei delitti ambientali: replica a Gianfranco Amendola*, in *Lexambiente*, 2015.
- RUGA RIVA C., *Il nuovo delitto di inquinamento ambientale*, in *Lexambiente*, 2015.

RUGA RIVA C., *I nuovi ecoreati: Commento alla legge 22 maggio 2015 n. 68*, Torino, 2015.

RUSSO D., *La disciplina dell'Unione Europea sui rifiuti: profili critici e prospettive di sviluppo dell'attuale quadro normativo*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, 14.

SABIA R., *La prevenzione dei reati mediante l'organizzazione. I modelli anticorruzione nell'esperienza europea*, tesi dottorale, Università Luiss Guido Carli, 2018.

ŠADL U., *The Role of Effet Utile in Preserving the Continuity and Authority of European Union Law: Evidence from the Citation Web of the Pre-accession Case Law of the Court of Justice of the EU*, in *European Journal of Legal Studies*, 2015, 1, 2015, 18.

SALAZAR L., *La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull'ordinamento italiano*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, 1, 46.

SALAZAR L., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio penale*, 3, 2017.

SALAZAR L., *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cassazione penale*, 1992, 1654.

SÁNCHEZ-MIGALLÓN PARRA M. V., *El bien jurídico protegido en el delito ecológico*, in *Cuadernos de política criminal*, 29, 1986, 333.

SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 460.

- SATZGER H., *Application Problems Relating to “Ne bis in idem” as Guaranteed under Art. 50 CFR/Art. 54 CISA and Art. 4 Prot. No. 7 ECHR*, in *Eu crim*, 3, 2020, 216.
- SATZGER H., *The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union. A New Approach*, in *Eu crim*, 2, 2019, 116.
- SATZGER H., *International and European Criminal Law*, Monaco, 2012.
- SATZGER H., *Le carenze della politica criminale europea*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 3, 2010, 1278.
- SCARCELLA A., *I reati ambientali*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di) *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, 2020, Torino, 561.
- SCARCELLA A., *Responsabilità degli apicali nel traffico illecito di rifiuti e onere per l'ente della prova liberatoria dell'adozione del MOG*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 3, 2019, 161.
- SCARCELLA A., *Nuovi “ecoreati” ed estensione ai reati ambientali del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti*, in *Ambiente & sviluppo*, 10, 2011, 854.
- SCHNEIDER A., *Corporate Criminal Liability and Conflicts of Jurisdiction*, in D. BRODOWSKI *et al.* (a cura di), *Regulating Corporate Criminal Liability*, New York, 2014, 249.
- SCOLETTA M. M., *Enti stranieri e “territorialità universale” della legge penale italiana: vincoli e limiti applicativi del D.Lgs. n. 231/2001*, in *Le Società*, 5, 2020, 621.

- SEVERINO P., *Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 1, 2018, 190.
- SGUBBI F., *Diritto penale comunitario*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, IV, Torino, 1990, 98.
- SICURELLA R., *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Diritto penale e processo*, 7, 2018, 845.
- SICURELLA R., *Article 86*, in G. Grasso, R. Sicurella, V. Scalia, *Articles 82-86 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Environmental Crime. Study in the framework of the EFFACE research project*, 2015, [www.efface.eu](http://www.efface.eu).
- SICURELLA R., *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013.
- SICURELLA R., *Questioni di metodo nella costruzione di una teoria delle competenze dell'Unione europea in materia penale*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, 2606.
- SICURELLA R., *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, in G. GIOVANNI, R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, 245.
- SIENA F. A., *Il nuovo Regolamento dell'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF). Un mosaico complesso, tra alcuni passi avanti e perduranti criticità*, in *Cassazione penale*, 4, 2021, 1390.

- SILVA SÁNCHEZ J. M., MONTANER FERNÁNDEZ R., *Los delitos contra el medio ambiente. Reforma legal y aplicación judicial*, Barcelona, 2012.
- SIRACUSA L., *Prospettive di riforma della tutela penale dell'ambiente nel diritto europeo e sovranazionale*, in *Lexambiente – Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 3, 2021, 1.
- SIRACUSA L., *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007.
- SIRACUSA L., *Tutela ambientale: Unione europea e diritto penale fra decisioni quadro e direttive*, in *Diritto penale e processo*, 6, 2006, 774.
- SIZAIRE V., *Peut-il exister un droit pénal de l'environnement?*, in *La Découverte*, 8, 2019, 46.
- SOTIS C., *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 1, 2012, 111.
- SOTIS C., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cassazione penale*, 3, 2010, 326.
- SOTIS C., *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007.
- SPAPENS T., MEHLBAUM S., NEVE R., *Preventing illicit waste exports from the Netherlands to China*, in V. MITSILEGAS *et al.* (a cura di), *Transnational Crime. European and Chinese Perspectives*, New York, 2019, 215.

- SPENCER J. R., *The principle of mutual recognition*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Handbook of European Criminal Procedure*, Cham, 2018, 281.
- SPIEZIA F., *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *Diritto penale contemporaneo*, 29 maggio 2018.
- STAHEL W. R., *The circular economy*, in *Nature*, 2016, 531, 435.
- STAHEL W. R., REDAY-MULVEY G., *Jobs for Tomorrow: The Potential for Substituting Manpower for Energy*, New York, 1981.
- STASSANO G., LEPORE P., RÖTTGEN D., *Extended Producer Responsibility ed economia circolare*, Milano, 2019.
- STEA G., *I principi di diritto penale nella giurisdizione europea*, Pisa, 2014.
- STORTI A., *Spedizione transfrontaliera di rifiuti: sistematica delle fonti e profili problematici*, in *Lexambiente*, 2017.
- SUOMINEN A., *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters. A study of the principle in four framework decisions and in the implementation legislation in the Nordic Member States*, Anversa, 2011, 43.
- SUTHERLAND E., *White collar crime. The uncut version*, Londra, 1983.
- SUVANTOLA L., KANKAANRANTA T., *Broadening the Toolbox for the Prevention of Illegal Waste Trafficking, to Address Emerging Threats*, in *Environmental Policy and Law*, vol. 48, 1, 2018, 64.
- TEGA D., *Francia: il diritto all'ambiente "bussa alle porte" della Costituzione francese*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2003, 845.

- TELESCA M., *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2021.
- TESAURO G., *Diritto comunitario, Corte di Giustizia e diritto penale*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, Milano, 2008, 665.
- TONDI V., *Reati ambientali e coordinamento investigativo*, tesi dottorale, Università Luiss Guido Carli, 2021.
- TURUNEN T., ALARANTA J., *The Role of the CJEU in Shaping the Future of the Circular Economy*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2, 2021, 61.
- TURUNEN T., *Deconstructing the Bottlenecks Caused by Waste Legislation: End-of-Waste Regulation*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2, 2017, 186.
- VAGLIASINDI G. M., *The EU Environmental Crime Directive*, in A. FARMER, M. FAURE, G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Environmental Crime in Europe*, Londra, 2017, 31.
- VAGLIASINDI G. M., *Obblighi di penalizzazione di fonte europea e principi di politica criminale: le indicazioni promananti dalla materia ambientale*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del trattato di Lisbona*, Milano, 2011, 162.
- VAGLIASINDI G. M., *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Diritto del commercio internazionale*, 3, 2010, 449.

- VALSECCHI A., VIGANÒ F., *Secondo la Corte di Giustizia UE, l'inammissibilità della costituzione di parte civile contro l'ente imputato ex d.lgs. 231/01 non è in contrasto col diritto dell'Unione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 6 settembre 2012.
- VANDER BEKEN T., BALCAEN A., *Crime Opportunities Provided by Legislation in Market Sectors: Mobile Phones, Waste Disposal, Banking, Pharmaceuticals*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 12, 2006, 299.
- VAN VUUREN D. P. *et al.*, *Defining a sustainable development target space for 2030 and 2050*, in *One Earth*, 5, 2022, 142.
- VENEGONI A., *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, in *Cassazione penale*, 7-8, 2022, 2798.
- VERMEULEN G., DE BONDT W., RYCKMAN C., *Liability of legal persons for offences in the EU*, Anversa, 2012.
- VERMEULEN G., DE BONDT W., RYCKMAN C., *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality*, Anversa, 2012.
- VERVAELE J. A. E., *Ne Bis In Idem: Towards a Transnational Constitutional Principle in the EU?*, in *Utrecht Law Review*, 2013, 211.
- VIGANÒ F., *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della corte di giustizia*, in *Sistema penale*, 26 aprile 2022.



- VIGANÒ F., *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Diritto penale e processo*, 2011, 4.
- VIMERCATI B., *Natura e strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo*, Torino, 2018.
- VOZZA D., *Le tecniche gradate di armonizzazione delle sanzioni penali nei recenti interventi dell'Unione europea. Quali implicazioni in prospettiva di riforma del sistema sanzionatorio interno?*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 3, 2015, 21.
- WAHL T., *Regulation on Freezing and Confiscation Orders*, in *Euclid*, 4, 2018, 201.
- WASMEIER M., *The Choice of Forum by the European Public Prosecutor*, in L. H. ERKELENS, A. W. H. MEIJ, M. PAWLIK (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, L'Aia, 2015, 141.
- WIDAWSKY L., *In my backyard: how enabling hazardous waste trade to developing nations can improve the Basel Convention's ability to achieve environmental justice*, in *Environmental Law*, 2008, 38, 577 ss.
- YAMAGUCHI S., *Securing reverse supply chains for a resource efficient and circular economy*, in *OECD Trade and Environment Working Papers*, 2, 2022, Parigi.
- ZINZI M., *La Charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali: profili di diritto comparato*, Napoli, 2011.

ZOUMPOULAKIS K., *Approximation of criminal sanctions in the European Union: A wild goose chase?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 3, 2022, 333.