

CONFERENCE UEFJE 2015
Bolzano, 30-31 octobre

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT PÉNAL:
LA MISE EN OEUVRE ET L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE
ECO-CRIME DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

ITALIA

1)

En Italie, la Constitution (article 27) prévoit que la responsabilité pénale est exclusivement personnel (*societas delinquere non potest*), mais avec le décret législatif n. 231/2001 a été introduit la responsabilité «administrative» des personnes morales (sauf l'Etat, les régions, les provinces, les municipalités et quelques autres) à la suite d'un crime commis par une personne physique appartenant aux mêmes.

Cette forme de responsabilité ne englobe pas tous types de crimes, mais seulement certaines crimes strictement définies par le décret législatif, en conformité au principe de légalité. Au début, les cas envisagés étaient peu nombreux et limités aux infractions intentionnelles; puis le décret mentionné a été considérablement élargi (pour 17 des règlements ultérieurs) et également étendu aux infractions non intentionnelles. Cependant, il comprend les crimes environnementaux.

La personne morale peut être tenue responsable si: a) l'infraction a été commise par une personne physique appartenant à sa structure organisationnelle; b) l'auteur est en première position dans l'organisation ou sous la direction / supervision d'un haut dirigeant de celui-ci; c) l'infraction est commise pour le compte ou dans l'intérêt de la société ou personne morale. On envisage spécifiquement des cas d'exclusion de la responsabilité de la personne morale, mais leur existence doit être strictement démontrée par la même.

La responsabilité des personnes morales peut survenir même lorsque l'auteur du crime n'a pas été identifié ou il n'est pas imputable, donc la responsabilité de la personne morale est indépendante de celle du auteur, indépendante de la poursuite, condamnation ou d'autres conséquences subies par celui-ci.

On a pris en compte, par conséquent, les hypothèses de l'article 6.1 et 6.2 de la Directive en question.

En ce qui concerne spécifiquement la position des personnes qui incitent, aident ou sont complices des auteurs du crime, tout en ne faisant pas mention des lois d'application de la Directive européenne, le droit pénal national prévoit déjà - comme des crimes autonomes dans le cadre de tous types de crime, et donc certainement aussi par rapport aux crimes contre l'environnement - l'aider à se soustraire à l'enquête ou aux recherches (article 378), aussi à assurer la rentabilité ou le prix d'un crime (article 379); il prévoit également le crime d'incitation à

commettre d'autres délits (article 414). On y trouve également réglés tous les cas de complicité criminelle (articles 110 et suiv.).

2)

En Italie, toutes les infractions énumérées dans l'article 3 de la Directive en question sont des crimes; dans les cas considérés comme moins graves, cependant, des sanctions administratives sont mises en place. Suite à l'adoption récente de la loi du 22 mai 2015, n. 68 – ce qui a intégré le décret législatif n. 121/2011, par lequel a été mis en œuvre la Directive Eco-crime - on peut dire que la mise en œuvre de la même est complète et n'a pas de carences.

3)

a. Les violations de l'article 3 de la Directive ont été transposées en grande partie dans le code pénal - en introduisant le titre VI-*bis* («Crimes contre l'environnement»), composé de douze articles (de 452 *bis* à 452 *terdecies*), et des articles 727 *bis* et 733 *bis* – et, pour le reste, dans les lois environnementales ou de contenu plus général.

b. Le législateur ne s'est pas limité à un <copier-coller> des violations de la Directive, mais a créé des infractions autonomes inspirées par elle.

c. Pas toutes les violations ont été mises en œuvre aux conditions prévues par la Directive - c'est à dire avec la nécessité de répondre à des effets sur l'environnement ou des risques d'effet sur le même - telle que celle prévue par l'article 3 lettre h). Toutefois, la législation nationale est plus rigoureuse que celle imposée par la CE, faculté permise par le TFUH (article 193).

En tant que juge, je considère que la classification des violations du article 3 comme crimes de «dommage» ou de «danger réel», plutôt que crimes de «conduite pure», a pour conséquence une plus grande difficulté de protection de l'environnement, parce que la conduite est considérée comme criminelle seulement si nocive ou réellement dangereuse pour la ressource environnementale ou pour l'intégrité physique de l'homme, tandis que pour toutes les violations formelles on prévoit tout simplement sanctions administratives. L'obtention dans le processus de la preuve de l'existence des infractions environnementales, configuré de telle sorte - étant également exigée, cependant, l'intention ou la négligence grave de l'agent - sera, en fait, plus difficile, puisqu'il faudra toujours démontrer le lien de causalité entre le comportement et l'événement, et ensuite entre un certain comportement et un important *vulnus* pour l'environnement.

En conclusion, je crois qu'il est maintenant plus difficile d'arriver à une conclusion de responsabilité criminelle d'un sujet.

4)

La loi italienne commine pour les crimes environnementaux soit peines pécuniaires soit peines privatives de la liberté.

Les premières peuvent aller d'un minimum de € 2 jusqu'à € 300.000; la peine de prison, au moins 5 jours, pour les infractions pas très graves, pour un maximum de 20 ans pour les crimes les plus graves.

Quand il y a un groupement criminel (“*associazione a delinquere*”) visant à commettre des crimes environnementaux, exclusivement ou non, la peine de prison peut atteindre les 9 ans et 4 mois, ou, si le groupement est de type mafieux, aussi 16 ans d'emprisonnement.

b. Les choses qui composent le produit ou le bénéfice du délit ou qui ont servi à commettre le même sont toujours confisqués, à moins qu'ils appartiennent à des personnes extérieures au crime.

Lorsque la confiscation de ces biens n'est pas possible, le juge doit ordonner la confiscation d'autres biens de valeur équivalente dont le condamné, même indirectement ou par un tiers, a la disponibilité.

Évidemment, aussi les installations illégales, si elles ne sont pas adéquates à la législation en vigueur, ne peuvent plus être utilisées.

c. Suit toujours la condamnation l'ordre du juge de rétablir l'état des lieux au frais du condamné; si il ne obtempère pas, peut encore être condamné jusqu'à 4 ans de prison.

5)

Les atteintes à l'environnement font régulièrement l'objet de poursuites pénales, raison pour laquelle l'utilisation de sanctions pénales pour ces infractions est effective.

En cas de condamnation, généralement sont imposées des amendes parfois élevées; rarement sont imposées des peines de prison, qui quand même ne sont souvent que théoriques. L'un des principaux problèmes de la loi italienne, en fait, est le manque de certitude de la sanction pénale, dans le sens que il y a une myriade de lois permettant d'éviter la prison aux personnes condamnées, avec la prévision de nombreuses alternatives à la détention, et cela dans le but de décongestionner la population carcérale. Ce qui rend le processus moins effrayant et les mêmes lois, bien que strictes, n'ont pas pratique efficacité déflationniste.

Les violations le plus fréquentes sont celles relatives à la gestion des déchets et des décharges. Néanmoins, il y a aussi des cas de catastrophes environnementales résultantes de la pollution de l'air ou du sol.

Les peines infligées sont souvent exemplaires mais difficiles à exécuter. La confiscation des gains illégaux, et aussi la soi-disant "confiscation équivalent", sont généralement disposées; mais en Italie, la confiscation n'a pas nature de peine pécuniaire supplémentaire, étant configuré comme mesure de sécurité patrimoniale, avec des fins de dissuasion et de prévention. Mais la question juridique est très controversée en droit et cette orientation ne semble pas en ligne avec l'article 7 de la CEDH (arrêt 29 octobre 2013, Varvara/Italia).

Généralement le tribunal pénal ne peut pas imposer des mesures correctives non punitive; les ordonnances relatives à l'environnement sont donnés par l'Autorité administrative de vigilance et contrôle, les Agences environnementales, et seulement à partir de l'omission d'eux, le fait peut prendre relief pénal. On prévoit donc une série de sanctions qui ont relief seulement administratif et qui sont imposées par l'administration compétente.

En Italie, les crimes liés à l'environnement sont numériquement significatifs et représentent un pourcentage important du nombre total de procédures pénales

engagées, de sorte qu'une section de la Cour Suprême de Cassation (la III) est spécialisée dans ce type particulier de criminalité. Par conséquent, il n'y a pas de conditions pour répondre aux questions posées dans la dernière partie de la section 5 du questionnaire.

6)

La poursuite et/ou la procédure pour les infractions environnementales sont effectuées, dans le premier et le second degré, par des juges ordinaires pas particulièrement spécialisés dans le domaine (Tribunal et Cour d'appel); devant la Cour de Cassation, au contraire, tous les processus sur l'environnement sont à la charge de la III Section pénale, qui se compose des juges ordinaires spécialistes dans la matière.

7)

Pour de nombreuses violations environnementales, on ne prévoit que la sanction administrative.

Dans le droit italien pour le même comportement illicite n'est pas possible d'appliquer cumulativement une sanction pénale et une administrative.

Il est possible, cependant, qu'il existe un concours entre les infractions criminelles et les infractions administratives, lorsque le même comportement est régi par des règles différentes; dans ce cas, la règle est que la loi spéciale l'emporte («principe de spécialité», établi par l'article 9 de la loi 24 novembre 1981, n. 689). La loi spéciale l'emporte sur la générale alors, mais en référence au fait prévu théoriquement comme illégale par les règles et non à celui qui a eu lieu en l'espèce.

Les sanctions administratives vont de quelques centaines à 600.000 euros. Elles sont appliquées, selon les hypothèses, par les régions, les provinces ou les municipalités.

Le terme «sanction» dans notre système a toujours un contenu afflictif et punitif; pour ça il n'y a pas de sanctions non punitives. Il y a, cependant, des mesures non punitives sur l'environnement, visant au respect de la législation pertinente et à remédier aux dommages causés par les violations.

Les Autorités de contrôle et surveillance ont le pouvoir d'intimer à ceux qui sont concernés de respecter les conditions de permis, donnant un délai d'exécution et également le pouvoir de suspendre les autorisations pour un temps déterminé, quand il y a danger pour la santé publique et de l'environnement; en cas de non-accomplissement des prescriptions imposées, il est aussi prévu le retrait de l'autorisation.

Récemment, la loi n. 68/2015 a introduit une possibilité intéressante pour régler quelques infractions mineures sur l'environnement, tout en reconnaissant la faculté de l'organe de surveillance, après avoir dénoncé le crime à la cour, à donner des prescriptions au contrevenant d'arrêter les situations dangereuses ou la poursuite des activités pas autorisées, qui suspendent le procès pénal. Si le délinquant observe, l'infraction est éteinte; sinon le procès recommence.

Lorsque un dommage environnemental a eu lieu, l'autorité compétente (municipalité, province, région, Ministre de l'Environnement), si les mesures

prises par la partie pour éliminer les conséquences néfastes ne sont pas considérées comme appropriées, indique un plan d'action pour la réintégration de l'environnement qui doit être respecté par la personne concernée. Si le plan n'est pas respecté, la même autorité administrative doit l'exécuter, avec le droit d'obtenir la restitution des coûts par le responsable du dommage. Si la récupération est pas possible, l'auteur du dommage est tenu de verser, à sa place, une indemnité de montant équivalent à l'Etat.

8)

Les sommes provenant des amendes sont versées aux régions ou aux provinces pour les travaux de assainissement et récupération des emplacements, la réduction de la pollution et les frais pour l'exercice des fonctions de contrôle.

Les infractions sont sanctionnées par les autorités administratives compétentes normalement et régulièrement dans toutes les situations qui l'exigent. Il faut remarquer que, d'un point de vue pratique, la sanction administrative, qui est toujours appliquée et ne peut être évitée, est plus efficace, par rapport à la sanction pénale, qui peut être plus sévère mais souvent n'est pas exécutée pour tous les bienfaits dont ils jouissaient en Italie les condamnés.

En ce qui concerne d'autres mesures correctives, qui dans notre système ne sont pas des sanctions, nous avons déjà parlé.

- 1) In Italia la Costituzione (art. 27) prevede che la responsabilità “penale” è esclusivamente personale (*societas delinquere non potest*), tuttavia col d. l.vo n. 231/2001 è stata introdotta una responsabilità “amministrativa” degli enti in conseguenza di reato commesso da un soggetto appartenente agli stessi. Sono comunque esclusi lo Stato, gli enti pubblici territoriali (regioni, province, comuni), gli enti pubblici non economici, gli enti pubblici strumentali (autorità amministrative indipendenti) e quelli che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

Questa forma di responsabilità non è estesa a qualunque reato, ma solo ad alcuni reati tassativamente indicati dalla legge (reati-presupposto), in ossequio al principio di legalità. All’inizio le ipotesi previste erano poche e limitate a reati dolosi; successivamente la legge n. 231/2001 è stata molto ampliata (da ben 17 successive disposizioni normative) ed estesa anche a reati colposi. Comunque comprende i reati ambientali.

L’ente o la persona giuridica può essere ritenuta responsabile solo se: a) il reato sia stato commesso da un soggetto appartenente alla propria struttura organizzativa; b) l’autore sia in posizione di vertice nell’organizzazione o sottoposto a direzione/vigilanza da parte di un dirigente apicale della stessa; c) il reato sia stato commesso a vantaggio o nell’interesse dell’ente o persona giuridica. Sono inoltre previsti casi tassativi in cui l’ente non può essere ritenuto responsabile, ma la sussistenza di essi deve essere provata rigorosamente dall’ente.

La responsabilità dell’ente può configurarsi anche quando l’autore del reato non sia stato identificato o non sia imputabile, quindi detta responsabilità è autonoma rispetto a quella dell’autore del reato, per cui prescinde dalla condanna o da altre conseguenze riportate dall’autore-persona fisica.

Si è tenuto conto, pertanto, di quanto previsto dall’art. 6 della Direttiva.

Per quel che concerne specificamente la posizione degli istigatori e degli intenzionali favoreggiatori, pur non facendone menzione le leggi di attuazione della Direttiva comunitaria, il diritto penale nazionale già prevede il favoreggiamento reale (art. 379) e l’istigazione a delinquere (art. 414) come autonomi delitti in relazione a qualsiasi tipologia di reato, e quindi certamente anche in relazione ai reati ambientali; sono pure disciplinate tutte le ipotesi di concorso di persone o compartecipazione criminosa (artt. 110 e ss.).

- 2) In Italia tutte le infrazioni previste dall’art. 3 della Direttiva sono sanzionate penalmente; in ipotesi ritenute di minore gravità sono però stabilite sanzioni amministrative. A seguito della recentissima emanazione della legge 22 maggio 2015, n. 68 - che ha integrato il d. l.vo n. 121 del 2011, col quale è stata data attuazione alla direttiva comunitaria 2008/99 – si può affermare che l’attuazione della stessa è completa e non presenta carenze.
- 3) a. Le violazioni previste dall’art. 3 della Direttiva sono state trasfuse in buona parte nel codice penale - introducendo il Titolo VI-bis (“*Dei delitti contro l’ambiente*”), composto da dodici articoli (da 452 bis a 452 terdecies), nonché gli

artt. 727 *bis* e 733 *bis* - e per il resto in leggi ambientali o di contenuto più generale.

b. Il legislatore non si è limitato ad un copia-incolla delle violazioni della Direttiva, ma ha creato autonome figure di reato ispirate ad essa.

c. Non tutte le violazioni sono state recepite alle condizioni indicate nella Direttiva, come ad esempio quella prevista dalla lett. h) dell'art. 3. Comunque la normativa nazionale è sempre più rigorosa di quella imposta dalla CE, come consente il TFUE (art. 193).

Come giudice ritengo che la qualificazione delle violazioni dell'art. 3 quali 'reati di danno' o 'pericolo concreto', anziché 'reati di pura condotta', rende in effetti più difficile la tutela dell'ambiente, in quanto la rilevanza penale viene circoscritta ai comportamenti concretamente pericolosi o dannosi per la risorsa ambientale o per l'integrità fisica dell'uomo, prevedendosi per le violazioni formali semplici sanzioni amministrative. Il raggiungimento nel processo della prova della sussistenza dei reati ambientali, così configurati - richiedendosi peraltro il dolo o la colpa grave dell'agente - sarà infatti più difficile, dovendo essere sempre dimostrato il nesso causale tra la condotta e l'evento, e quindi tra un determinato comportamento e un rilevante *vulnus* per l'ambiente. Soprattutto perché l'offesa a beni quali suolo, acqua, aria, ecc. si realizza in genere per effetto non di condotte singole, ma ripetute nel tempo.

In conclusione ritengo che ora sia più difficile accertare la responsabilità penale di un soggetto.

- 4) L'ordinamento italiano commina per i reati ambientali sia pene pecuniarie che detentive.
 - a. Le pene pecuniarie possono andare dal minimo edittale stabilito dal codice per le contravvenzioni (€ 2) fino a € 300.000; quella detentiva, da un minimo di 5 giorni di arresto per le contravvenzioni, ad un massimo di 20 anni di reclusione, per i delitti più gravi. Quando vi è 'associazione a delinquere' finalizzata a commettere reati ambientali, in via esclusiva o concorrente, la pena detentiva può raggiungere 9 anni e 4 mesi di reclusione, ovvero, se l'associazione è di tipo mafioso, anche 16 anni di reclusione.
 - b. Le cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servono a commettere il reato sono sempre confiscate, salvo che appartengano a persone estranee al reato. Quando la confisca di questi beni non sia possibile, il giudice deve ordinare la confisca di altri beni di valore equivalente di cui il condannato abbia, anche indirettamente o per interposta persona, la disponibilità. Ovviamente anche gli impianti illegali, se non vengono adeguati alla vigente normativa, non potranno più essere utilizzati.
 - c. Segue sempre la condanna all'ordine di ripristinare lo stato dei luoghi a carico del condannato, che se non ottempera può essere ulteriormente condannato ad una pena fino a 4 anni di reclusione
- 5) Le violazioni ambientali formano oggetto regolarmente di procedimenti penali, per cui l'utilizzazione delle sanzioni penali per questi reati è effettiva.

In caso di condanna vengono in genere irrogate pene pecuniarie anche elevate; difficilmente vengono irrogate pene detentive, che comunque molto spesso sono solo teoriche. Uno dei principali problemi dell'ordinamento giuridico italiano, infatti, è quello della mancanza di certezza della pena, nel senso che sono vigenti una miriade di disposizioni legislative che in concreto evitano ai condannati la carcerazione, con la previsione di molte misure alternative alla detenzione, e ciò al fine di decongestionare la popolazione carceraria. Questo rende meno temibile il processo e le stesse leggi, quantunque severe, non hanno concreta efficacia deflattiva.

Le violazioni più ricorrenti sono quelle che riguardano la gestione dei rifiuti e delle discariche. Non mancano però casi anche di disastri ambientali conseguenti a fenomeni di inquinamento dell'aria o del suolo

Le pene irrogate sono spesso esemplari, ma di difficile esecuzione. La confisca dei proventi illegali del reato, ma anche quella cosiddetta "per equivalente", viene generalmente disposta; in Italia però non ha natura di pena accessoria bensì è configurata come misura di sicurezza patrimoniale, con finalità dissuasiva e preventiva, pur essendo la questione giuridica molto dibattuta e l'orientamento non appare in linea con l'art. 7 della CEDU.

In genere il giudice penale non può imporre misure correttive non punitive; le prescrizioni in materia ambientale sono impartite dagli organi di vigilanza e controllo, le Agenzie ambientali, e solo dall'inosservanza di esse il fatto può assumere rilevanza penale. Sono poi previste una serie di sanzioni di esclusivo rilievo amministrativo che vengono perciò irrogate dall'autorità amministrativa competente.

In Italia i reati in materia di ambiente sono numericamente considerevoli e rappresentano un'importante percentuale rispetto al totale dei procedimenti penali instaurati, tanto che una Sezione della Corte Suprema di Cassazione si occupa specialisticamente di essi. Pertanto non vi sono le condizioni per rispondere alle domande poste nell'ultima parte del punto 5 del questionario.

- 6) I processi aventi ad oggetto i reati ambientali, e la relativa istruttoria, vengono effettuati, in primo e secondo grado, dal giudice ordinario non specializzato (Tribunale e Corte di Appello); in Corte di Cassazione, invece, tutti i processi in materia di ambiente sono di competenza della III Sezione penale che è composta da giudici ordinari specialisti nella materia.
- 7) Per molte violazioni in materia ambientale è prevista soltanto la sanzione amministrativa.
Nell'ordinamento italiano per una medesima condotta illecita non può essere prevista cumulativamente una sanzione penale e una amministrativa. E' possibile però che vi sia concorso tra fattispecie penali e violazioni amministrative, quando lo stesso fatto sia disciplinato da norme diverse; in tale ipotesi la regola è che prevale la legge speciale ("principio di specialità", stabilito dall'art. 9 L. 24 novembre 1981, n. 689). La legge speciale prevale quindi su quella generale, ma con riferimento al fatto astrattamente previsto come illecito dalle norme e non a quello in concreto verificatosi.

Le sanzioni amministrative vanno da poche centinaia a 600.000 euro. Esse sono applicate, a seconda delle ipotesi, dalle Regioni, dalle Province o dai Comuni.

Il termine 'sanzione' nel nostro ordinamento ha sempre un contenuto afflittivo e quindi punitivo, per cui non esistono sanzioni non punitive. Sono previste però delle misure non punitive in materia ambientale, finalizzate al rispetto della relativa normativa e a rimediare ai danni causati dalle violazioni. Le autorità di controllo e vigilanza hanno il potere di diffidare gli interessati ad osservare le prescrizioni delle autorizzazioni amministrative, concedendo un termine per l'adempimento, e anche di sospendere le autorizzazioni per un tempo determinato, quando vi è pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida si può giungere anche alla revoca dell'autorizzazione.

Recentemente la legge n. 68/2015 ha introdotto un'interessante possibilità di estinguere alcuni reati di minore importanza in materia ambientale, riconoscendo la facoltà all'organo di vigilanza, dopo aver denunciato il reato all'autorità giudiziaria, di impartire prescrizioni al contravventore per far cessare situazioni di pericolo o la prosecuzione di attività non consentite, che sospendono il procedimento penale. Se il contravventore le osserva, il reato si estingue; altrimenti prosegue il procedimento penale.

Quando si è verificato un danno ambientale, l'autorità competente (Comune, Provincia, Regione, Ministro per l'Ambiente), se le misure adottate dall'interessato per eliminare le conseguenze dannose non sono ritenute adeguate, indica un piano di intervento per il ripristino ambientale che deve essere osservato dall'interessato. Se non viene effettuato, è la stessa autorità amministrativa che deve provvedere ad eseguirlo, con diritto di rivalsa, per quanto concerne i costi, nei confronti del responsabile del danno. Se il ripristino non sia possibile, il danneggiante è obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.

- 8) Le somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative sono versate alle regioni o alle province per opere di risanamento e di ripristino dello stato dei luoghi, riduzione dell'inquinamento o esercizio delle funzioni di controllo.

Le infrazioni sono sanzionate dalle competenti autorità amministrative normalmente e con regolarità in tutte le situazioni che lo prevedono. Deve osservarsi che, dal punto di vista pratico, è più efficiente la sanzione amministrativa, che viene sempre applicata e non può essere elusa, rispetto a quella penale che magari è più severa ma spesso non viene eseguita per tutti i benefici di cui in Italia godono i condannati.

Per quanto concerne altre misure correttive, non sanzionatorie, già è stato detto in precedenza.